UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

DE L'UNITÉ DU CABINET PARLEMENTAIRE

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 20 juin 1930, à 15 heures.

PAR

YVES GOUET

JURY :

Président : M. CAVARÉ, *Professeur.*
Suffragants : M. PARIS, *Professeur.*
M. NICOLAS, *Chargé de Cours.*

PARIS
LIBRAIRIE DALLOZ
11, RUE SOUFFLOT, 11
1930

DE L'UNITÉ DU CABINET PARLEMENTAIRE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

DE L'UNITÉ DU CABINET PARLEMENTAIRE

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 20 juin 1930, à 15 heures.

PAR

YVES GOUET

JURY :

Président : M. CAVARÉ, *Professeur.*
Suffragants : M. PARIS, *Professeur.*
M. NICOLAS, *Chargé de Cours.*

PARIS
LIBRAIRIE DALLOZ
11, RUE SOUFFLOT, 11

1930

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

AVANT-PROPOS

Il est indéniable qu'à l'heure actuelle, non seulement en France mais à peu près dans toute l'Europe, la démocratie traverse une crise, qui est, même plus spécialement, une crise du parlementarisme.

« La foi parlementaire s'en va, elle est morte », écrit M. J. Barthélémy [1], les pays qui ont conservé le régime parlementaire souffrent d'un malaise incontestable. Déjà l'Italie, l'Espagne, la Lithuanie, et, dans la réalité des choses sinon ouvertement, la Pologne et la Hongrie — plus récemment encore, et plus nettement, la Yougo-Slavie, ont vu disparaître le parlementarisme. Une nombreuse littérature — une partie même de la presse — tant à droite (Action-Française, Ami du Peuple, Figaro) qu'à l'extrême gauche (Populaire, Humanité) et même, parfois au centre, attaquent, en France, le parlementarisme. Ses défenseurs eux-mêmes ne dissimulent pas ses défauts et les attaques qu'il subit sont parfois très violentes [2].

Les critiques s'en prennent, tantôt à ce que « le gouvernement « parlementaire n'est pas favorable aux ministres de génie » et facilite plutôt « l'accession de bonnes médiocrités » [3], tantôt à l'abus des discussions, à l'insuffisance quantitative et qualitative de la production législative, à la désorganisation du travail législatif, à la durée excessive des sessions [4].

Que d'autres vices encore ! Les chambres consacrent trop de temps à la « lutte des partis qui se disputent le pouvoir » [5],

(1) La crise de la démocratie représentative, R. D. P., 1928, p. 585).

(2) L'un des plus remarquables et importants ouvrages écrits contre le parlementarisme et dont souvent s'inspirent les critiques de ce régime est déjà ancien : « La extension democratica y el regimen parlamentario » de Justin. E. Jimenez de Arechaga, Montevideo 1910.

(3) En ce sens, Jenks, cité par Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, T. p. 257 et bien des articles de Ch. Maurras dans l'Action Française.

(4) Voir Barthélémy, « La crise de la démocratie représentative », R. D. P., 1928, p. 643, 644. Esmein et Nézard, « Eléments » 1929, II, p. 513.

(5) Poincaré, discours au banquet de l'alliance républicaine et démocratique le Temps, 18 juin 1908.

le gouvernement est asservi et instable, le parasitisme administratif sévit, l'autorité du Cabinet et des ministres dans le Parlement, aux yeux des puissances étrangères, au sein même des administrations qu'ils dirigent, est insuffisante — leur instabilité encourage les résistances, supprime toute continuité dans la direction des affaires.

Les intrigues les plus imprévues et les moins avouables renversent des Cabinets, sans que le sentiment du pays y soit pour rien. La diffusion des responsabilités qui ne veulent pas se retrouver, l'incompétence que beaucoup reprochent à nos gouvernants, le défaut de désintéressement, parfois une corruption plus ou moins déguisée — que de griefs encore ! Et que d'exemples sont cités de lenteur législative [6], de faiblesse et d'imprévoyance, de peur coupable de l'impopularité devant des mesures nécessaires [7] !

Enfin, et surtout, de combien de critiques la faiblesse de notre exécutif en face d'une sorte de toute puissance du Parlement, et spécialement, de l'une des chambres, n'est-elle pas la source ?

Il faut le reconnaître, beaucoup de ces critiques sont, en France, très justifiées [8]. En vain, chercherions-nous à énumé-

(6) La réforme des Conseils de préfecture n'est réalisée — et par un décret loi — qu'en 1926 (mise en chantier en 1858, depuis 58 ans).

(7) Voir R. Poincaré, discours de Bordeaux, 25 mars 1928 (Temps 26 et 27 mars). « Il est certainement regrettable qu'elle (la Chambre) n'ait pas « suivi le Sénat en juin 1920, ni voté en totalité les impôts que M. Doumer « lui avait demandés en 1921... Il n'est pas moins regrettable qu'elle ait attendu « jusqu'au début de mars 1924 pour voter ceux que le gouvernement que je « présidais lui avait proposés depuis plus d'un an. Ce sont les mêmes fautes, « qui, malgré les avertissements réitérés des ministres des finances successifs « ont été renouvelées à la fin de 1924 et de 1925 ».

« Je reconnais qu'il n'était pas facile d'obtenir du parlement des taxes « aussi lourdes, aussi massives ».

(8) Voir encore au sujet de ces critiques et de la désaffection qui en résulte à l'égard du parlementarisme E. Giraud, « La crise de la démocratie » 1925, p. 5 et 6, Ch. Benoit, « La crise de l'Etat Moderne », p. 2 et 3. Van Hoorebecke : « La réforme parlementaire », Giard 1929. Esmein et Nézard, « Eléments » 1929, II, p. 513. Barthélémy, « La crise de la démocratie représentative », R. D. P. 1928, p. 584 et ss. p. 627, 645, 646, 649. L'évolution actuelle du régime représentatif Payot, Genève 1928. Comte de Fels, « La crise du Parlementarisme ». Revue de Paris, 15 juin 1929, p. 421 et ss. Esmein et Nézard. Eléments, 1921, I, p. 258, 259, II, p. 470, 472. F. Nitti, Bolchevisme, fascisme et démocratie, Paris 1926. F. Moreau : pour le régime parlementaire 1903, p. 182. F. Moreau, « L'initiative parlementaire », R. D. P. 1901, XV, p. 3, 251 et 261. Burgess : Present Problems of constitutionnal Law dans Political science quarterly 1904, p. 545. F. Moreau, « Le régime parlementaire et le principe représentatif » : R. Pol. et Parl. 1901, tome 28, p. 67, 68. F. Moreau : article sur le livre de Goblet d'Aviella sur la

rer les ouvrages doctrinaux qui contiennent ou rapportent ces critiques.

Même dans la patrie du parlementarisme, en Angleterre, l'on voit Lord Roseberry s'en prendre au principe même de l'exercice du gouvernement par un Cabinet issu de la seule majorité, qui « condamne à la stérilité la moitié des talents « dont s'orne la vie publique et occasionne une terrible dé- « perdition de forces » [9]. Les pessimistes vont jusqu'à prédire « partout en Europe, à une échéance qui approche la faillite « du parlementarisme » [10].

Il est vrai que cette crise, que l'on signale depuis le début du 20e siècle, ne semble pas avoir diminué beaucoup le nombre des Etats vivant sous un régime parlementaire ou inspiré du parlementarisme : Mais, si la victoire de la France, de l'Angleterre, de la Belgique et de l'Italie, pays alors parlementaires, a pu induire certains des Etats issus de la défaite des empires centraux, à adopter le parlementarisme, ou du moins à s'en inspirer — il semble que depuis 1922, le parlementarisme recule de façon constante. De grands Etats : l'Italie, l'Espagne, la Pologne, la Yougo-Slavie l'ont abandonné au moins pratiquement. Presque toujours ç'a été la faiblesse de l'exécutif parlementaire qui a produit les réactions qu'ont été les dictatures de MM. Mussolini, Primo de Rivera, Pilsudski et du Roi Alexandre. Il y a donc une crise à peu près générale du parlementarisme [11]. Et, en France notamment, malgré l'énorme autorité qu'y possède l'Etat sur les citoyens et qui nous fait appeler par M. Bryce « la moins démocratique des « démoraties » [12] l'on constate également une faiblesse tres nuisible de l'exécutif, qui déconsidère notre parlementarisme.

Sans doute, beaucoup des vices qui sont reprochés au régime ne sont pas son fait, mais celui d'une pratique constitu-

Représentation proportionnelle et le régime parlementaire, R. D. P. 1901, tome XVI, p. 555. L. Damon, « Ministres et Ministrables », Paris 1926, p. 9. G. Masaryk : Les problèmes de la démocratie, p. 60, 61. A. Faurey : Parlementarisme et République dans Revue Générale du Droit 1926, tome 48, p. 212 et ss. J. Barthélémy, « Le problème de la compétence dans la démocratie », Alcan 1918, p. 190-191 à 194.

(9) Lord Roseberry : Discours à l'Université de Glascow, 16 nov. 1900. Baily News, 17 nov.

(10) Ch. Benoist, « La crise de l'Etat Moderne », p. 4.

(11) Voir G. Masaryk, « Les problèmes de la démocratie », op. cit., p. 50.

(12) J. Bryce, op. cit., p. 494.

tionnelle défectueuse. Cependant, « comme la force est tou-
« jours du côté des gouvernés, les gouvernements n'ont rien
« pour les soutenir que l'opinion » [13], et l'on ne peut nier, qu'à l'égard de ce régime, accusé « de ne plus répondre à la com-
« plexité des besoins d'un grand peuple moderne », inventé qu'il a été « pour une Angleterre de quinze millions d'habi-
« tants », il n'y ait, spécialement dans les pays latins, et même en France, une sorte de désaffection — M. André Tardieu a pu dire, dans son discours de Belfort, que la Chambre élue en 1928 « va jouer la dernière carte du parlementarisme » [14].

Il est certain que le parlementarisme traverse une sorte de crise de confiance: Beaucoup, cependant, de ceux qui le défendent, comme de ceux qui l'attaquent, ne s'en font pas une idée très claire ou très exacte. Plusieurs de ces derniers confondent des inconvénients issus de la nature même des institutions, avec les vices de pratiques constitutionnelles, qui, au point de vue parlementaire même, sont parfois loin d'être correctes.

En général, cependant, c'est la faiblesse de la plupart des exécutifs parlementaires, due le plus souvent, à l'instabilité des gouvernements que l'on reproche surtout à ce régime : Est-ce au régime lui-même ou à des circonstances politiques extérieures à lui que cette faiblesse est due ? La plupart, constatant cette faiblesse dans beaucoup de grands Etats parlementaires, l'attribuent au régime — et en critiquent les institutions à ce point de vue.

L'une des plus attaquées de ces institutions, est, à n'en pas douter, cette « fiction » selon laquelle, chaque Cabinet est, en certaines circonstances, considéré comme constituant, au point de vue politique, une seule et même unité pensante, agissante, responsable :

L'on voit très généralement dans cette responsabilité collective du Cabinet, la cause d'un redoutable accroissement de l'instabilité ministérielle. « Est-il rien de plus ridicule, écrit

(13) A. V. Dicey, « Rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre », p. 3, 4.

(14) Voir J. Barthélémy, « La crise de la démocratie représentative », R. D. P., 1928, p. 641 et 642 et J. Barthélémy : « La résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires, dans « Mélanges, Maurice Hauriou » 1929, p. 5 et 6.

« Bagehot, que ce qui est arrivé en 1858 : Lord Palmerston... « avait eu le tort de ne pas répondre par écrit à une dépêche « française... et voilà, que, pour ces bagatelles, le bureau de « l'assistance légale a un nouveau chef... le ministère de l'in- « térieur... le ministère des travaux publics... un nouveau chef. « N'est-ce pas réellement absurde ? » [15]. Pourquoi changer ainsi tout le personnel gouvernemental pour la faute d'un seul ? N'est-ce pas aggraver l'instabilité ? [16]. N'est-ce pas encore, sous prétexte de rendre la responsabilité collective, « diviser la responsabilité » la subtiliser complètement ? [17]. Beaucoup de projets de réforme [18] ont pensé supprimer ou remanier cette institution de l'unité publique du Cabinet, lui enlever du moins ce qu'elle avait de nuisible à la stabilité, *et par conséquent à l'autorité du Cabinet* chargé d'exercer le pouvoir exécutif — On y voit, souvent, l'une des principales causes de la faiblesse et de l'instabilité de la plupart des gouvernements parlementaires.

Nous avons pensé, qu'en ces circonstances, une étude méthodique et approfondie du principe de l'unité du Cabinet parlementaire et des applications qu'il a reçues, pourrait, dans l'ensemble de la littérature qui s'intéresse actuellement au parlementarisme, présenter quelque intérêt, même d'actualité. Le sujet a été peu traité, du moins d'une façon méthodique et complète. Il domine cependant toute la théorie du régime parlementaire, dont l'unité du Cabinet est l'un des principes essentiels, puisqu'elle y domine, le plus souvent, la théorie des rôles respectifs des grandes autorités constituées.

Il nous a paru d'autant plus intéressant d'en donner une étude systématique, qu'au cours de nos recherches et de nos observations, il nous est apparu comme indispensable de clarifier certaines notions — même celle de « régime parlementaire » qui restent, dans beaucoup d'esprits, ou confuses ou inexactes, et qui, envisagées du point de vue de l'unité politique du Cabinet, reprennent leur véritable sens.

(15) Bagelot, « La constitution anglaise », p. 257.

(16) Dans le même sens G. Lachapelle, l'œuvre de demain 1917, p. 245, Cox, La communauté britannique, p. 123, cité par Fischel : Institutions de l'Angleterre, traduction Vogel II, p. 427. H. Hervieu, « Les Ministres », p. 731, 732.

(17) Voir H. Hervieu, « Les Ministres », p. 734 et 735.

(18) V. Bailby, Articles dans l'Intransigeant et projet Sembat.

Mais, aucune préoccupation doctrinale n'a pu — à nos yeux — prévaloir sur la stricte et consciencieuse observation de la pratique parlementaire. L'on pourra trouver hardies certaines de nos opinions — Nous avons voulu les « appuyer sur « des observations positives », selon le mot de M. R. Poincaré [19], observations que nous souhaitons d'avoir faites de façon impartiale et consciencieuse.

L'on ne s'étonnera pas, qu'amené à contester certaines opinions reçues, mêmes certaines données ou expressions, souvent fausses ou obscures, de la langue constitutionnelle, contraint à contredire, parfois, sur des sujets assez importants, de respectables autorités, nous ayions pris un soin particulier d'appuyer solidement notre argumentation, d'étudier d'une façon scrupuleuse les faits de la pratique parlementaire.

De là la longueur, dont nous nous excusons, de certains développements, spécialement dans la seconde partie de cet ouvrage, où l'étude de la vie constitutionnelle de plusieurs pays aboutit souvent à des constatations à peu près identiques.

Cet effort, pour consciencieux qu'il puisse être, ne nous inspire pas l'illusion d'avoir écrit rien de définitif — ou même d'avoir traité la question d'une façon absolument complète.

Nous avons dû, de peur d'allonger encore cet ouvrage, omettre bien des détails — plusieurs aperçus ingénieux nous auront aussi échappé. Nous souhaitons cependant n'avoir rien omis d'essentiel.

Encore qu'on ait beaucoup écrit à son sujet, le régime parlementaire n'est que bien mal connu. Beaucoup de notions fausses en obscurcissent l'image, beaucoup de ses institutions n'ont été que fragmentairement étudiées : C'est l'une des principales d'entre elles, l'un des principes essentiels qui le dominent, qui font l'objet de ce travail. Heureux si cet ouvrage peut projeter sur ces points et sur la notion même du parlementarisme, un peu de lumière. Au reste, notre plume novice, ne peut, au seuil de ces développements, qu'implorer du lecteur l'indulgence dont elle sait avoir besoin.

(19) Paroles françaises 1927.

INTRODUCTION

Définitions. Notions préliminaires.

Nous aurions souhaité, après une très courte introduction, commencer cet ouvrage par l'exposition immédiate du plan de sa première partie, consacrée à l'étude de la théorie de l'unité politique du Cabinet. Cela ne nous a pas été possible :

L'imprécision de plusieurs des termes de la langue constitutionnelle nous oblige, en effet, avant de les employer, à en déterminer exactement le sens.

La notion de « régime parlementaire » voit s'élever à son sujet d'infinies controverses. Les mots « solidarité ministérielle » et « politique générale » sur le sens desquels il n'existe guère de controverse, recouvrent cependant des notions complexes, manquant à la fois de simplicité et de clarté. Il nous faut donc définir et analyser d'abord ces diverses notions, nous faire de leur sens une idée claire et précise.

Nous n'avions pas l'intention, en commençant cet ouvrage, d'entamer des controverses de ce genre, mais nous connaissons trop, et spécialement dans l'étude de ce sujet, nous avons trop souvent constaté les confusions regrettables nées d'une mauvaise terminologie — pour ne pas partager l'opinion de M. F. Moreau qu'« au risque de passer pour pédant il est indispen-« sable de commencer par des définitions » [1].

Il nous faut d'ailleurs, avant de commencer l'étude du principe de l'unité politique du Cabinet, définir cette institution et la placer dans son cadre : le régime parlementaire : Ainsi vont se trouver assez naturellement amenées les définitions nécessaires 1° du régime parlementaire lui-même, et 2° des expressions de « solidarité ministérielle », de « politique géné-

(1) F. Moreau, « Pour le régime parlementaire » 1903, p. 1.

rale » et « d'unité politique » du Cabinet, qui donneront à la suite de cet ouvrage la clarté indispensable, non seulement à sa compréhension par le lecteur, mais, plus encore, à la justesse de nos propres observations.

Certains auteurs ont vu dans l'unité politique du Cabinet « l'institution type » du parlementarisme — Cependant, au sujet de la notion même du régime parlementaire, la doctrine se trouve divisée inconciliablement sur des points fondamentaux.

De là, la nécessité d'une première définition : celle du Régime Parlementaire.

Il est admis que la plupart des nations qui possèdent des institutions démocratiques, vivent, actuellement, sous le régime parlementaire, ou des régimes inspirés par celui-ci. Il n'en est que plus surprenant de constater que l'on ne s'entend pas sur ce que c'est que ce régime si répandu, encore que sur certains de ses traits un accord à peu près général et complet ait pu se réaliser.

Il faut d'abord situer le régime parlementaire dans l'ensemble des régimes démocratiques.

Il existe un grand nombre de formes diverses de la démocratie : Certains Etats admettent l'assemblée du peuple à exercer par elle-même le pouvoir en tout ou en partie : le peuple légifère, et, parfois, juge lui-même : C'est le gouvernement direct, qu'ont connues les cités de la Grèce antique et que pratiquent encore certains cantons Suisses [2].

Ce système, à la rigueur possible dans de très petits groupements étatiques, n'est plus admissible, au moins comme procédé normal de gouvernement, pour les grands Etats modernes parmi lesquels on compte au moins cinq empires de plus de cent millions d'habitants [3], et trois ou quatre autres de plus de cinquante millions :

Force est au peuple de choisir des hommes qui exerceront les pouvoirs qu'il ne saurait exercer lui-même : Telle est la conception du régime représentatif : le peuple y abdique périodiquement entre les mains de représentants qui sont ceux

(2) Uri, Unterwaldt, etc. ou les Landsgemeinde exercent encore, au moins en apparence, le pouvoir.
(3) Empires Chinois, Britannique, Français, Etats-Unis, U. R. S. S.

de la nation tout entière, qui choisit en eux des hommes et non une politique [4].

Mais, pratiquement, jamais l'opinion publique n'a bien compris cette conception de l'esprit. Toujours l'électeur a eu une tendance à considérer l'élu comme son porte-parole — et souvent il lui a demandé de partager ses convictions politiques, de soutenir ses intérêts particuliers. Quelquefois, même, il s'est réservé un droit de révocation de l'élu [5] ou une participation directe en certains cas, à la direction de l'Etat, par le referendum, le veto, ou l'initiative populaire qui existent en plusieurs pays [6].

Ce sont des altérations du régime représentatif pur. Il en est de même du fait d'exiger du représentant une certaine communauté de vues avec la majorité de ses électeurs [7].

Actuellement, presque toutes les nations civilisées vivent sous des régimes représentatifs plus ou moins altérés, ou « semi-représentatifs » qui, du reste, sont encore susceptibles de multiples et très diverses formes.

Parmi ces formes, on peut concevoir, selon la façon dont on y comprend le principe de la séparation des pouvoirs — (principe qui, dans la plupart des régimes démocratiques, empêche que toutes les compétences ne reposent sur la tête d'un même organe) — diverses catégories de régimes :

1° Des régimes qui établissent, non une séparation, mais la confusion de tous les pouvoirs au profit d'un homme ou d'une assemblée, investis de toutes les compétences à la fois : Tel fut, par exemple, le régime conventionnel, où le législatif comme l'exécutif — (ce dernier confié à un comité de la convention), étaient réellement aux mains de l'assemblée et dans l'absolue dépendance de celle-ci. Il n'y a pas de dualisme dans le régime conventionnel : Toutes les compétences, tous les pouvoirs sont

(4) Voir F. Moreau, « Pour le Régime Parlementaire », p. 2 à 9.

(5) Droit de recall aux Etats-Unis ou une 2e élection peut être provoquée par la demande de un quart des électeurs.

(6) Plébiscites impériaux en France, referendum en Allemagne (depuis 1919), en Suisse (depuis 1874), même aux Etats-Unis (pour les emprunts), initiative populaire en Allemagne, et en Suisse, veto populaire à Gall, Genève, Lucerne.

(7) Voir Carré de Malberg, « Théorie Générale », II, p. 371 à 373.

aux mains de l'assemblée seule : Des régimes de ce genre ont été connus en France sous la Convention, et sous les Assemblées Nationales de 1848 et de 1871 — en d'autres pays encore, et, tout récemment, en Turquie, sous l'Assemblée d'Angora.

II° Exactement opposés à la conception conventionnelle de la confusion des pouvoir, sont, au contraire, les régimes, ou la séparation des pouvoirs a été conçue d'une manière absolue, de sorte que chacun, souverain dans son domaine, n'en puisse nullement sortir :

Jamais cette séparation tranchée n'a pu être complètement réalisée : Mais bien des constitutions s'y sont essayées — telles les constitutions françaises des 3 septembre 1791, 5 fructidor an III, 4 novembre 1848 et la constitution américaine de Philadelphie (1787). Le plus souvent, les applications faites de ces conceptions tranchées de la confusion ou de la séparation complète des pouvoirs, n'ont pas eu d'excellents résultats : L'une aboutit au despotisme d'un homme ou d'une assemblée; l'autre issue des idées de Montesquieu [8], comme beaucoup de conceptions à priori, ne tient pas assez compte de ce fait que « les « problèmes d'organisation de l'Etat » nes ont « pas sucepti- « bles d'être résolus par des procédés d'une telle rigueur » [9]; et, tout récemment encore, la non ratification par les Etats-Unis du traité de Versailles, est venue montrer la désharmonie que peut produire la séparation trop tranchée des pouvoirs [10]. Les difficultés de Louis XVI avec l'Assemblée en 1791 en sont une autre, et aussi célèbre illustration.

III° Enfin, à mi-chemin entre ces conceptions tranchées, on peut imaginer des régimes de séparation des pouvoirs plus ou moins atténuée. Tel serait le cas, selon la plupart des auteurs, du régime parlementaire. Mais, ici se présente une difficulté : L'accord n'est pas réalisé entre les auteurs sur la définition qu'il convient de donner au Parlementarisme — Toutefois, un accord complet existe sur la plupart des institutions par lesquelles il se caractérise : Chef d'Etat, titulaire du pouvoir exécutif et irresponsable — dépourvu d'action politique décisive du fait même de son irresponsabilité, et dont les pré-

(8) Livre XI, chapitre VI.
(9) Carré de Malberg, Théorie Générale de l'Etat 1922, II, p. 35.
(10) Voir Duguit, « Traité de Dr. Const. », l'édition 1921, 1922, II, p. 637, 638.

rogatives constitutionnelles sont exercées par un Cabinet de ministres nommés par lui, mais responsables, tantôt collectivement, tantôt individuellement, devant le Parlement — des sentiments duquel le chef de l'Etat se trouve, par conséquent, obligé de s'inspirer dans le choix qu'il fait de ses ministres — puisque ceux-ci ne pourront gouverner qu'à condition de vivre en bonne intelligence avec le Parlement. Si cette bonne intelligence se trouve rompue, le conflit n'existera pas entre le chef de l'Etat irresponsable et le Parlement, mais entre le Cabinet et un Parlement où il ne dispose plus de la majorité. Il sera résolu, ou par la chute du Cabinet, ou par une dissolution du Parlement, qui donnera au corps électoral, par l'élection d'une majorité favorable ou contraire au Cabinet, l'occasion de manifester sa volonté de voir celui-ci conserver ou perdre le pouvoir. Sur toutes ces institutions, distinctives du parlementarisme, l'accord existe : Là où il cesse, c'est sur l'interprétation qu'il convient de leur donner. — Et sur ce point, les divergences doctrinales sont telles qu'elles ne nous permettent pas de parler du « parlementarisme » et de « l'esprit du régime parlementaire », sans un effort préalable de définition.

Il existe sur la nature du parlementarisme un désaccord si profond, que, tandis que la majorité des auteurs y voit un régime « dualiste » de séparation des pouvoirs atténuée par leur collaboration et une certaine comprénétration; quelques auteurs n'y admettent pas de séparation des pouvoirs et définissent comme un régime « moniste » le régime parlementaire. — Enfin, même parmi ceux qui croient (ils sont la majorité), au caractère « dualiste » de ce régime, et à la séparation des pouvoirs — les uns veulent donner à l'exécutif, les autres au législatif l'autorité prépondérante — tandis qu'un troisième groupe soutient que le parlementarisme tend, non seulement à la collaboration, mais à l'équilibre des deux pouvoirs.

Devant, dans tout le cours de cet ouvrage, évoluer à l'intérieur du parlementarisme dont nous devons étudier l'une des institutions principales, il nous est nécessaire d'avoir dès l'abord une notion claire et précise de ce régime : Etant donné un terme quel qu'il soit — ce terme ne doit jamais être employé qu'en un seul et même sens — surtout lorsque son im-

portance est aussi considérable [11]. Il faut donc en déterminer clairement le sens, sous peine de prêter aux pires confusions.

Une remarque d'abord : Il nous a paru que beaucoup des divergences existant sur la nature du parlementarisme, viennent de ce que certains auteurs en ont construit la théorie en fonction de définitions, préétablies par eux dans l'absolu, des termes « exécutif » et « législatif » — et interprété les institutions du parlementarisme en fonction de ces définitions « a « priori », tandis que les autres publicistes ont construit leurs doctrines et leurs définitions, en fonction des institutions qu'ils ont vu se développer et des données de la pratique parlementaire : Ce dernier système nous a toujours paru préférable : Historiquement et intellectuellement, le parlementarisme n'est pas issu de la combinaison de principes abstreints, mais d'une lente évolution de la pratique constitutionnelle de l'Angleterre aux XVIII[e] et XIX[e] siècles : Pourquoi, dès lors, prétendre l'interprêter en partant de principes a priori dont il ne s'est pas inspiré ?

Cette observation a une réelle importance, car c'est de cette tendance erronée que nous signalons, que viennent, à notre sens, comme on le verra par la suite, une partie des erreurs qui ont été commises sur la nature du régime parlementaire.

I°. Le Régime parlementaire est-il un régime moniste ? :

Tout un corp de doctrine, considère qu'il est de son essence « d'instituer une étroite dépendance du gouvernement vis-à-vis des chambres », de l'exécutif par rapport au législatif [12]

Voici le système de ces auteurs :

Le régime parlementaire, disent-ils, se caractérise par l'institution, à côté de l'organisme législatif, d'un chef du pouvoir exécutif que son irresponsabilité rend incapable, même juridiquement [13], d'exercer ses prérogatives. Les ministres qui les

(11) Voir sur l'importance de ces définitions et d'une connaissance précise des théories politiques : Nicolas Krawtchenko, « Quelques notes sur l'importance des théories politiques », R. D. P. 1910,, T. 27, p. 239 et ss.

(12) Voir E. Villey : « Les vices de la constitution française » 1918, p. 121 et ss.

(13) Il y a lieu, en effet, d'insister sur le caractère juridiquement obliga-

exercent en sa place, nommés par lui, sont cependant désignés à sa nomination de façon impérative, c'est-à-dire effectivement nommés par le corps législatif et responsables devant lui. puisqu'une manifestation d'hostilité, sans les révoquer absolument, les oblige juridiquement à choisir entre la retraite et une dissolution hasardeuse. Ne pouvant exercer le pouvoir qu'en accord avec le Parlement, ils se trouvent donc sous sa dépendance complète. Le Parlement exerce, en somme, indirectement, par le moyen de ministres qu'il a désignés plus ou moins ouvertement, les fonctions exécutives.

Ces ministres, simples commis, sont obligés de suivre l'impulsion du Parlement qui les commet, sous peine d'être renversés par lui : S'il reste, au fond du régime parlementaire, une certaine *séparation des fonctions* exécutives et législatives il n'y a pas de *séparation des pouvoirs,* qui se trouvent bien, tous, réunis aux mains de la législature : Il n'y a qu'un pouvoir parlementaire : La séparation du législatif et de l'exécutif n'est qu'une séparation des fonctions : L'unité de la souveraineté, l'unité étatique a son centre dans le Parlement — dont le Cabinet ministériel n'est qu'un comité exécutif :

La différence qui subsiste avec le régime conventionnel, est que, dans le régime parlementaire, la séparation des fonctions atténue la confusion des pouvoirs, et que le Parlement ne saurait exercer *par lui-même* des compétences exécutives.

Que si la dissolution était invoquée comme une preuve qu'il y a deux pouvoirs et non un seul, il serait aisé de répondre que

toire des règles qui limitent la liberté du choix des ministres par le Chef de l'Etat, ou la liberté de son action politique personnelle, et de marquer que le parlementarisme ne saurait être considéré, comme le fait Jellinek, sous l'aspect d'une « res facti, non juris ». Les traditions parlementaires ont un caractère juridique et constitutionnel, encore que plus souple que celui des constitutions à la fois écrites, et soumises à une procédure spéciale de révision. C'est à tort que l'on fait parfois la distinction entre « la théorie » selon laquelle le chef de l'état choisit les ministres et « la pratique » où l'influence du parlement apparaît (font cette distinction, Lefebvre, « Etude sur les lois constitutionnelles de 1875 », p. 103 et Hauriou, précis de Dr. Const. 10e Ed., p. 189) car on risque, par là, d'obscurcir cette notion que c'est *juridiquement* que le chef de l'Etat est obligé de former *s'il le peut,* un cabinet susceptible d'avoir la confiance du parlement. Sur le caractère de « res-juris » ou de simple « res facti » des traditions constitutionnelles. Voir Carré de Malberg, « Théorie générale de l'Etat », II, p. 75, note 43 et p. 90. Orlando, op. cit., p. 363, cité par Malberg, op. cit., et Kant, « Metaphysiche Anfangsgründe der Rechstlehre, 2e auflage, p. xxxvi. Jellineck, op. cit., p. 703, 704. Ed. Fr., p. 448-449 et G. Meyer : « Lehrbuch des deutschen Staatsrecht, 6e éd., p. 683 et ss.

la dissolution n'est pas tant, dans le régime parlementaire, une arme aux mains du pouvoir exécutif qu'un moyen d'assurer la concordance des vues de la législature et du corps électoral.

Tels sont les arguments de ceux qui voient dans le parlementarisme, un régime « moniste » — telle est, notamment, la thèse scientifiquement exposée par M. Carré de Malberg, et qui trouve, encore que d'une façon moins scientifique et moins systématique, des appuis chez plusieurs autres publicistes de talent [14].

A) *La principale base de cette doctrine moniste* se trouve dans cette conviction, que, si on laisse de côté un vain formalisme qui n'est qu'une apparence trompeuse, le Cabinet est, en réalité, l'élu du Parlement, est délégué par lui dans l'exercice des fonctions exécutives, est un commis du Parlement, entièrement dépendant de lui.

Cette conception de la nature juridique de la fonction ministérielle, envisagée comme une délégation du Parlement, est le fondement essentiel de cette doctrine.

B) *Surtout dans les ouvrages de M. Carré de Malberg,* cette doctrine trouve un autre appui, *dans une conception préétablie, et particulière à cet auteur, de la notion du « pouvoir exécutif »* et du rôle de ses titulaires, caractérisés essentiellement par « l'exécution des lois » —Conception qui fait de l'exécutif un simple « agent d'exécution » au regard du législatif, qui, seul, aurait un véritable rôle de direction [15].

L'interprétation de la pratique parlementaire française moderne, sert, parfois, d'appui à ces doctrines [16]. La pensée de M. Carré de Malberg est très subtile : il se défend de ne voir

(14) Voir Carré de Malberg, « Théorie générale d'état », II, p. 71 et ss. jusqu'à 108, I, p. 49 à 68 et encore sur la question de la " Nomination indirecte ou élection des ministres par le Parlement ". J. Bryce, « The american commonwealth, I, ch. XXV, p. 27 et ss. trad. fr., I, p. 396 et ss. Bagehot, trad. Esmein, 7e Ed., Eléments, I, p. 156. Bagehot, « The english constitution », 4e Ed., I, p. 10 et 11. Sidney Low, « the governance of England », p. 61. Jellinek qui s'exprime ainsi (Allgemeine Staatslehre 1921, p. 735), die parlamentaristhe Regierung, die Executive, in stete Abhangigkeit von der Kammersmajorität bringt ». Mirkine Guetzevitch, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », R. D. P. 1928, p. 20 et ss. M. Esmein déplore l'expansion de ces doctrines. Voir : 2 formes de gouvernement R. D. P. 1894, janvier, p. 33 et ss.

(15) Carré de Malberg, « Théorie générale », II, p. 82.

(16) Carré de Malberg, op. cit., II, p. 99.

dans le ministère que le commis d'exécution de la majorité parlementaire [17], mais il nie aussi qu'il puisse y avoir, dans le régime parlementaire, entre l'exécutif et le Parlement, un rapport différent de celui d'une complète subordination. « Si les Chamres ne sont pas l'exécutif, du moins elles le dominent pleinement » [18]. Le nom même de « *régime parlementaire* » implique selon *lui* cette complète « prépondérance des assemblées sur l'autorité préposée au gouvernement » que décrit sa thèse moniste [19].

LA THÈSE MONISTE NE NOUS PARAIT CEPENDANT PAS SOUTENABLE.

A

Contrairement à ce que paraît penser M. Carré de Malberg [20], ce n'a pas été l'intention des constituants, en adoptant, dans l'œuvre toute transactionnelle de 1875, le régime parlementaire, d'assurer cette prépondérance du Parlement dont il parle.

Ce n'est pas un argument très probant que celui tiré du nom de « régime parlementaire » — On l'appelle aussi « gouvernement de Cabinet ». Cela impliquera-t-il qu'il n'y ait qu'un seul vrai pouvoir : le Cabinet ?

L'on serait tenté de parler de même au sujet de la définition du pouvoir exécutif par la notion d'exécution de la loi : Carré de Malberg reconnaît lui-même, à propos de l'Angleterre [21], que jamais l'organisme exécutif ne peut être, de façon durable, réduit à ce rôle strict d'exécution de la loi. Il tombe d'ailleurs sous le sens que l'exécutif a, nécessairement, à accomplir des fonctions, qui, en aucune manière, à moins de forcer les termes, ne peuvent rentrer dans « l'exécution de la loi », notion qui suppose un vote, un ordre préalable issu du Parlement. En quoi la réception d'un ambassadeur, l'envoi d'instructions diplomatiques, la préparation d'un grand projet de travaux publics sont-ils l'exécution de la loi ? Et de quelle loi ? Pour caracté-

(17) Op. cit., II, p. 73.
(18) Carré de Malberg, II, p. 106, 107.
(19) Carré de Malberg, « Théorie générale », II, p. 81-82.
(20) Loc. cit. II, p. 81, 82.
(21) Op. cit., II, p. 73.

riser la tâche exécutive par l'unique notion d'exécution de la loi, il faut se confiner dans un verbalisme inexat, ou élargir le sens de l'expression au point qu'elle n'en ait plus.

M. Carré de Malberg trouve une confirmation de la thèse moniste *dans l'interprétation de la pratique parlementaire — française, principalement* — Cependant :

a) Si l'observation de la pratique parlementaire de certains Etats peut s'interpréter dans le sens de la subordination de l'exécutif vis-à-vis de la législation, *il en est d'autres, aussi importants,* l'Angleterre, par exemple, où, M. Carré de Malberg le reconnaît lui-même, *le Cabinet joue un rôle de direction autonome et non subordonnée,* et possède en lui-même « le centre de gravité de la puissance gouvernementale » [22], Lorsque M. Carré de Malberg est amené à déclarer que, seule, la pratique constitutionnelle des Etats qui laissent une prééminence incontestée au législatif, est conforme au sens politique du parlementarisme, et conteste la valeur parlementaire de la pratique anglaise, dominée « par des survivances « du dualisme » [23]; est-il bien certain de ne pas encourir, avec juste cause, la critique de M. Hauriou « *de ne pas faire la dis-* « *tinction nécessaire entre le type et la déformation du type* » ? [24]

b) Et, si l'observation de certaines pratiques constitutionnelles, sur laquelle M. Carré de Malberg se fonde, n'apporte pas d'argument sérieux en faveur de la thèse moniste, le fait de reconnaître, comme il le fait, l'origine dualiste du parlementarisme [25] n'est-il pas, lui, un argument assez fort en sens contraire ?

B

Si les arguments particuliers à M. Carré de Malberg en faveur de la nature moniste du régime parlementaire, paraissent de peu de portée, en est-il de même de celui, qui lui est commun avec plusieurs autres bons esprits et que nous avons cité, et qui s'appuie, sur la nature juridique de simple délégué — de « simple comité parlementaire investi par le

(22) Carré de Malberg, op. cit., II, p. 73.
(23) Op. cit., II, p. 90 et ss.
(24) Hauriou, précis de droit const. 1923, p. 422.
(25) Op. cit., p. 37 et ss.

Parlement de la surveillance des pouvoirs publics » [26] qui serait celui du Cabinet ministériel ?

I

Cette base est-elle solide ? Est-il vrai que les ministres, soient juridiquement de simples commis du Parlement ? Voyons d'abord à quelles conséquences cela aboutit, et si cela est conciliable avec les institutions parlementaires :

a) Pour soutenue qu'elle soit, *cette thèse a les apparences contre elle :* M. Carré de Malberg le reconnaît, car, dit-il, « l'institution seule d'un chef de l'Etat inamovible et irresponsable, semble donner raison aux partisans du dualisme des pouvoirs » [26]. Mais tout cela n'est qu'apparences pour M. Carré de Malberg — le dualisme « n'est qu'une vérité nomi- « nale » [27].

b) *Si, historiquement, l'origine du parlementarisme est dans un régime dualiste, comment ce dualisme at-il cessé ?* M. Carré de Malberg répond que l'exécutif, en la personne du roi, a cessé d'avoir une action propre. Mais les ministres qui exercent les prérogatives du chef de l'Etat et, notamment, le droit de la dissolution du Parlement, ne sont-ils pas des agents exécutifs ? Et, peut-on contester qu'ils conservent, eux, une action propre et distincte de celle que leur imprime un Parlement qu'on les voit dissoudre ? Il semble donc, que, là encore, M. Carré de Malberg interprète les faits en partant de sa thèse moniste, au lieu d'aboutir à cette thèse en partant des faits.

c) *L'institution de la dissolution,* dont les ministres parlementaires peuvent faire usage contre un Parlement peu docile à leur voix *ne semble, pas* plus que l'existence d'un chef d'Etat irresponsable, ou que l'histoire du parlementarisme, *conciliable avec la thèse moniste* :

Si l'exécutif peut dissoudre le Parlement il est susceptible d'une action indépendante, au moins temporairement, et il y a donc dualisme de pouvoirs. Les réponses que l'on nous fait, à ce sujet, sont embarrassées :

La dissolution est, dit-on, moins une arme aux mains du Cabinet qu'un moyen de connaître les sentiments du corps élec-

(26) Op. cit., II, p. 93 à 95.
(27) Carré de Malberg, loc. cit. II, p. 86-87.

toral [28] — Cela n'exclut pas que le fait même de pouvoir dissoudre le Parlement confère au Cabinet une existence et un pouvoir d'action propres et indépendants.

« La majorité des Chambres peut provoquer la dissolution, ce n'est donc pas une institution établie au profit du gouvernement » dit-on encore [29] — Cela ne démontre toujours pas que le Cabinet ne puisse, en usant de la dissolution, faire la preuve d'une existence et d'un pouvoir d'action propres.

« En dernière analyse, c'est toujours la volonté du Parle-« ment qui demeure décisive » [29] — Oui, mais, la volonté d'un *nouveau* Parlement, à l'origine duquel il y a la dissolution de l'ancien : c'est-à-dire un acte indépendant du Cabinet.

« En France, l'opposition du Parlement peut, par un refus « du Sénat, empêcher l'usage de la dissolution; et la pratique « française montre une vraie subordination du gouverne-« ment » [30] — Mais la disposition de la constitution de 1875 qui soumet la dissolution à l'approbation du Sénat, d'une part, et l'asservissement au Parlement d'une grande partie de nos Cabinets —, d'autre part, sont-ils conformes aux principes du parlementarisme ? Il eût fallu le prouver pour en tirer un argument.

Enfin. — Est-ce faute d'autre ressource ? L'on vient nous dire, pour empêcher la dissolution de prouver contre la nature moniste du régime parlementaire, que : « le Parlement « et le corps électoral constituent ensemble cet organe su-« prême, devant lequel il ne saurait être question, pour l'exé-«cutif d'une égalité et d'une possibilité de résistance, ni, par « conséquent, d'un dualisme quelconque » [31] — Faut-il s'attarder à la réfutation d'une opinion aussi directement contraire à l'esprit du parlementarisme ? Si le pouvoir de dissolution existe, dans le parlementarisme, n'est-ce pas justement parce que le Parlement et le corps électoral ne constituent pas « en-« semble un seul et même pouvoir », et qu'il y a, même, lieu de prévoir que leurs avis soient différents, et de dissoudre le Parlement pour ramener à l'unité son opinion et celle du corps électoral ?

(28) Rehm, p. 317, cité par Carré de Malberg, cit. II, p. 82.
(29) Loc. cit., p. 84.
(30) Carré de Malberg, loc. cit., p. 84, 85.
(31) C. de Malberg, II, p. 85-86, op. cit.

La conséquence logique de la théorie moniste est de nier que le libre exercice du pouvoir de dissolution soit essentiel au parlementarisme : M. Carré de Malberg y est arrivé [32] — Rien de tout ceci ne peut se soutenir et M. Carré de Malberg est amené, lui-même, à une quasi reconnaissance de la contradiction qui existe entre sa doctrine moniste et les faits, ou, du moins, les nécessités du gouvernement : Il reconnaît, en effet, qu'encore que le Parlement soit seul un pouvoir, et ait seul la direction au point de vue juridique — pratiquement, « pour des raisons « d'opportunité politique » les Chambres doivent laisser à l'exécutif la faculté de se mouvoir librement; « mais que cette li- « berté de fait ne s'analyse pas juridiquement en une indépen- « dance véritable ». Ce n'était pas la peine de s'élever si vivement contre ceux qui font, de certaines règles parlementaires, des « res facti, non juris » ! Cette distinction qu'il fait du « jus » et du « factum » fait dire par M. Carré de Malberg, que, sans doute, le régime parlementaire est moniste, mais que tout s'y passe et doit s'y passer comme s'il était dualiste.

Enfin, le développement de la thèse moniste conduit encore à admettre pour correcte, au point de vue parlementaire, une évolution qui s'est parfois manifestée, tant en Suède qu'en France, dans le sens de la négation de l'irresponsabilité du chef de l'Etat [33]. C'est aboutir à une conséquence inconciliable avec une saine notion du parlementarisme puisque c'est en nier l'une des institutions essentielles : Au reste, la quasi-unanimité des auteurs repousse une semblable thèse.

L'on voit, qu'en dehors même de la discussion de sa base principale qui est cette doctrine que les ministres sont de simples commis du Parlement, asservis à ses volontés — la thèse moniste aboutit à des conséquences trop nettement insoutenables, pour qu'il soit possible de l'admettre : Il n'est pas jusqu'à M. Carré de Malberg, qui ne semble parfois concevoir quelques doutes, et ne paraisse se demander si le régime parlementaire ne serait pas, en soi, un régime dualiste, mais agencé de telle sorte qu'il tende à assurer une prépondérance de plus en plus grande au Parlement, qui aboutirait au monisme [34]. Cette nou-

(32) Op. cit., p. 96, 97, II, p. 409, notes 19, II, p. 82 et ss.
(33) Voir Carré de Malberg. op. cit., II, p. 103.
(34) Carré de Malberg, II, p. 95, op. cit.

velle doctrine, au fond moins différete qu'elle ne le paraît de la première, est aussi fausse — On le verra par la suite.

II

Reste la base même de la thèse moniste.

Cette théorie que les ministres parlementaires sont les simples commis du parlement :

Est-elle exacte ? C'est le nœud de la controverse entre ceux qui affirment le caractère moniste ou dualiste du régime parlementaire.

La thèse moniste voit, dans le Cabinet, « une émanation des « chambres », une « commission du corps législatif choisie pour « être le corps exécutif », un « délégué de la majorité de la « chambre » [35]. Certains vont jusqu'à considérer les ministres comme les élus du Parlement [36] aussi a-t-on vu des auteurs [37] (au nombre desquels il faut compter M. Mirkine Guetzevitch [38]) et, même, quelques constitutions nouvelles [39], admettre, comme conforme à l'esprit du parlementarisme, la nomination proprement dite, du président du conseil ou de tout le Cabinet par le Parlement.

Il est évident qu'un exécutif ainsi élu, serait « placé dans un étroit rapport de subordination vis-à-vis des Chambres » et que la domination étroite des Chambres sur l'exécutif ne permettrait plus « de parler de dualisme effectif » [40]. L'exécu- « tif n'aurait plus qu'une fonction de « negotiorum gestio », une « activité subordonnée » [41]. Il n'y aurait qu'un seul pouvoir, qu'un seul organe de l'Etat : ce singulier organe formé par la fusion intime du Parlement et du corps électoral.

(35) Bagehot : Rapporté par Esmein, « Eléments », 7e Ed., I, 156. Carré de Malberg, op. cit., II, p. 71-72. Hanotaux : « Histoire contemporaine de la France », III, p. 397 et 403. Mayoux, « De la solidarité ministérielle », 1918, p. 16, Jules Ferry, Discours du 27 mai 1870.

(36) Sidney Low, op. cit., p. 101 rapporté par Esmein et Nézard, 1921, I, p. 178 et 254. Bagehot, « the british constitution », 4e Ed. 1885, p. 11. Bryce même écrit « Les ministres sont choisis... en réalité par les représen- « tants du peuple ».

(37) Prévost Paradol, « La France nouvelle », p. 602. A. Vacquerie, « La « formation des Ministères » dans le Rappel, 30 mai 1894.

(38) Les nouvelles tendances du droit constitutionnel R. R. P., 1928, p. 20 et ss. 21 et 22 notamment.

(39) Chine, Autriche, Prusse, Bavière, par exemple.

(40) Carré de Malberg, « Théorie générale », II, p. 71, 72, 74, 104 à 108.

(41) Carré de Malberg, ibid., p. 105 et 106 et 406, note 16.

que M. Carré de Malberg conçoit comme M. Jellineck [42]. Si les ministres ne sont que des commis du Parlement, la thèse moniste est exacte, et voilà, en effet, ce à quoi l'on aboutit [43].

Mais cette conception de la nature juridique de la fonction ministérielle est radicalement fausse. Sans doute, *en dehors de certains cas exceptionnels,* (cas d'une dissolution, cas où il est certains cas exceptionnels (cas d'une dissolution, cas où il est impossible de former une majorité, cas où les chefs de la majorité se dérobent,) *le chef de l'Etat,* qui, seul, dans le régime parlementaire, nomme les ministres, *voit sa liberté de choix très réduite* par la nécessité, qui est essentielle au Parlementarisme, de prendre son président du conseil parmi les chefs de la majorité et de lui laisser une grande liberté dans le choix de ses collaborateurs — tandis que l'influence du Parlement sur ce choix, est si grande, qu'en réalité, quoi que nommés formellement par le chef de l'Etat, ils « ne doivent leurs pouvoirs « qu'aux Chambres » [44]. De là, évidemment, l'idée qu'ils ne sont que des commis, des délégués, des mandataires du Parlement.

Singuliers commis, singuliers mandataires, singuliers délégués, que ceux-là, qui peuvent dissoudre, en cas de désaccord, l'assemblée dont ils tiennent leurs mandats, et qui, chefs de la majorité dans ce Parlement, continuent, au gouvernement, dans le régime parlementaire, à diriger leurs partis, c'est-à-dire, la majorité. Singulière conception, qui de ces chefs fait à la fois des chefs et des subordonnés !

Pourquoi introduire dans les rapports de droit public, ces notions de droit privé que sont le mandat et la délégation, dont on aperçoit immédiatement ici, combien ils s'y appliquent mal ? Et comment soutenir que les ministres soient les délégués du Parlement, quand c'est une autre autorité, une autorité exécutive irresponsable, le chef de l'Etat qui les nomme ? Sans doute, l'obligation juridique où celui-ci se trouve (elle est l'une des règles essentielles du parlementa-

(42) Allgemeine Staatslehre, 3e édition, p. 583 et C. de Malberg, ibidem, II, p. 418, 419.

(43) Esmein et Nézard, « Eléments » 1921, I, p. 491, 492.

(44) Carbon. R. Pratique Constitutionnelle de la France 1924, p. 43 à 47, dans le même sens, A. Lefèvre, « Etudes sur les lois constitutionnelles de 1875 », p. 103 et ss. Mayoux, op. cit., p. 16 et, naturellement, Carré de Malberg.

risme) de nommer, s'il le peut, des ministres susceptibles d'être agréés par la majorité, limite la liberté de son choix; mais ne vient-on pas de voir qu'il est des circonstances où il peut — (Nomination d'un ministère d'affaires, s'il n'y a pas de majorite, nomination ou maintient d'un ministère pris dans la minorité si la majorité refuse de prêter ses chefs, ou si une dissolution est intervenue) prendre ses ministres en dehors de la majorité ou même du Parlement. Et, quand la future majorité ne se dégage pas bien, n'a-t-il pas une certaine, et assez grande, liberté de choix, qui lui permet, même, d'exercer une réelle influence sur le sens de l'évolution politique ? Enfin, le chef de l'Etat ne peut-il pas toujours, en tout état de cause, évincer un ministre pour qui il n'a point de sympathie, lui enlever tout espoir d'accéder au ministère pendant que lui détient la suprême magistrature ?

Et, n'est-il pas singulier, si le régime parlementaire avait pour but de faire des ministres les élus, les commis du Parlement, qu'il les fit nommer par la seule autorité qui s'en trouve, par son irresponsabilité, complètement indépendante, et que cette autorité en les nommant, n'ayant en général qu'une liberté de choix très limitée, en conserve toujours une — et même, dans quelques cas, une très grande, et parfois presque complète liberté de nomination ?

N'est-il pas singulier si les ministres sont les délégués du Parlement, que celui-ci ne puisse pas les révoquer, mais seulement les contraindre à choisir entre se retirer et se retourner contre le Parlement et dissoudre celui-ci; tandis que la révocation par le chef de l'Etat ne comporte, de la part des ministres, nulle possibilité de résistance ? Et ne faut-il pas, après cela, reconnaitre que cette thèse qui fait des ministres les élus et les commis du Parlement, interprète bien mal, et à l'encontre de leur sens le plus évident, les institutions parlementaires : « Considérer les ministres de Sa Majesté comme « un simple comité du Parlement », écrit Macaulay, « c'est « négliger le fait qu'ils représentent aussi le pouvoir exécu« tif [45]; nommés par le chef de l'Etat qui représente la souche « du pouvoir exécutif, ils sont, au contraire, fonctionnaires de

(45) Macaulay, history of England, IV, p. 435, 436, cité d'après Todd, « Le gouvernement parlementaire en Angleterre », II, p. 2.

« l'exécutif ». Le Cabinet, comme chaque ministre est une autorité exécutive — un organe exécutif [46]. « Chefs de la hié- « rarchie administrative, les ministres... ne font qu'exercer les « attributions du chef de l'Etat »... ce qui, à soi seul, suffirait à constituer une preuve qu'ils sont dans la sphère de l'exécutif, distincte de celle du pouvoir législatif — puisqu'ils « ne « font qu'exercer les attributions du chef de l'Etat, en la per- « sonne duquel le pouvoir exécutif est certainement séparé « du pouvoir législatif » [47].

Les ministres passent donc, « par le fait même de leur « nomination », dans le camp du pouvoir exécutif. Il subsiste, conclut Hauriou « un dualisme, une séparation des pouvoirs... « bien que l'organisation de la confiance rende cette séparа- « tion extrêmement souple et élastique ». Les ministres ont un rôle autonome, un pouvoir propre de direction. Cela n'est-il pas bien plus en accord avec leur rôle de chefs de la majorité que la situation de subordonnés, chargés d'exécuter ses ordres, qu'on veut leur faire dans la thèse moniste ? [48].

L'institution de la dissolution qui prévoit qu'il peut y avoir duel de volontés entre le Cabinet et la majorité parlementaire, n'est-elle pas, en elle-même, la consécration du dualisme essentiel du gouvernement parlementaire ? Et s'il y a des déformations du régime qui rapprochent le gouvernemet parlementaire du gouvernement par l'assemblée, ne faut-il pas savoir « faire la distinction nécessaire « entre le type et les « déformations du type ? » [49].

La pratique parlementaire — (même en France, où les partisans de la doctrine moniste triomphent des tendances incontestables qui s'y manifestent, à certains moments surtout, à une prépondérance peu correcte du Parlement) — ne nous montre-t-elle pas notre Président de la République exerçant,

(46) En ce sens Hauriou, Précis de Droit Constitutionnel 1923, p. 422 notamment, de même Duguit en un nombre si considérable d'endroits qu'il a semblé inutile de les indiquer ici, Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, I, p. 155. Bloch : « Le régime parlementaire en France », thèse 1905, p. 93. Anson, « Le Parlement », trad. fr. Ed. 1903, p. 144. Slobodan Yovanovitch, « L'Etat », p. 412. Casimir Périer, préface de Todd : « Le gouvernement parlementaire », I, p. IV de la préface.

(47) Hauriou : Précis de Droit Constitutionnel 1924, p. 422, 423.

(48) Voir Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, I, p. 158.

(49) Hauriou, « Précis de Droit Constitutionnel », p. 422, 423, en sens contraire, C. de Malberg, II. p. 91.

assez souvent, plus souvent même que le Roi d'Angleterre, à raison de l'état moins net et moins stable des majorités — un très grand pouvoir de choix dans la désignation du Chef du Cabinet — et ayant toujours, en toutes circonstances, la possibilité d'écarter tout candidat à une fonction ministérielle, qui lui serait par trop antipathique.

La dissolution, qui n'a plus été pratiquée depuis longtemps, en France, n'y est pas pour cela, abrogée, et existe, non seulement dans notre constitution, mais dans celles, et dans la pratique, de tous les Etats parlementaires. L'argument tiré de son existence conserve donc, même en France, toute sa valeur.

L'étude de la nature juridique des fonctions ministérielles, nous conduit à la condamnation de la thèse moniste.

II. C'est donc un dualisme que le régime parlementaire.

Mais un dualisme où la séparation des pouvoirs se trouve atténuée par le souci d'assurer leur collaboration constante, leur rapprochement continuel. Le régime parlementaire se caractérise par cette « séparation des pouvoirs souple », dans laquelle une collaboration continuelle est établie [50] entre « la « couronne et les Chambres... par... le Cabinet » [51], qui, dans l'interdépendance des deux facteurs, exécutif et législatif [52], concilie « la libre action du pouvoir exécutif, et l'action toute « puissante des chambres » [53]. Un accord à peu près général s'est fait, dans la doctrine, sur ces termes, où MM. Hauriou et M. Duguit, à la tête d'écoles si opposées, se trouvent cependant d'accord [54].

Mais, cette séparation « ne veut pas dire antagonisme, mais

(50) Hauriou.
(51) Duguit.
(52) Duguit.
(53) Esmein et Nézard.
(54) Voir Duguit, « Traité de droit constitutionnel », II, 1923, p. 639, 640. Hauriou, Précis de droit constitutionnel 1923, p. 413. J. Barthélémy, « Introduction du régime parlementaire en France », p. 108. Esmein et Nézard, « Eléments » 1921, I, p. 243, 488, 489. En ce sens, encore Redslob : « Le régime parlementaire » 1924, p. 1. R. Castel, De la représentation du gouvernement dans les Chambres par les Sous-Secrétaires d'Etat, thèse 1903, p. 13. G. Renard, « Souveraineté et parlementarisme » dans « Cahiers de la nouvelle journée », la cité moderne, 1925, p. 120. F. Moreau, « Pour le régime parlementaire », 1903, p. 15. Ch. Benoist : « La réforme parlementaire », p. 29.

collaboration [55], mais compénétration réciproque ». Le Parlement participe à la fonction exécutive dans une certaine mesure, notamment en votant « les dispositions du budget qui déter- « minent les crédits affectés aux services » [56], et aussi d'un grand nombre d'autres manières, en autorisant, notamment, certains actes importants, etc... etc... [57].

Et le gouvernement, l'exécutif, intervient lui aussi dans le domaine législatif par l'initiative gouvernementale des lois, l'intervention dans les discussions parlementaires, la promulgation des lois [58]; et dans l'exécution même des lois, où la tradition semble laisser à l'exécutif un certain pouvoir d'appréciation, quant à l'opportunité d'une application plus ou moins complète de certaines lois : — « On en est venu », écrit « M. Hauriou, « à admettre qu'il jouissait, en cette matière, « d'un pouvoir discrétionnaire » [59] et cela est aussi vrai en d'autres pays parlementaires qu'en France [60]. Une autre participation, bien plus éclatante encore de l'exécutif à la fonction législative, ne se remarque-t-elle pas dans cette faculté du Cabinet de faire émettre par le chef de l'Etat des « ordonnances », des décrets, des règlements — qui sont des lois au sens matériel, mais non au sens formel du mot — des lois d'une moindre force, qui ne peuvent heurter des textes formels, sauf en de certains cas exceptionnels (habilitation législative, état de nécessité) [61].

(55) Hauriou, « Précis de droit constitutionnel », 1923.

(56) Duguit, Traité II, p. 643, 644.

(57) Voir sur ces modes de compénétration, Barthélémy et Duez, « Traité élémentaire de droit constitutionnel 1926, p. 605, 606. Duguit, Traité III, p. 412 à 418, 421, 881, Nézard, « Eléments de droit public » 1922, p. 171 et 176. Hauriou, « Précis de droit constitutionnel » 1923, p. 524, 527. G. Renard, « Souveraineté et parlementarisme », article cité, p. 897. J. Barthélémy, « Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes », p. 745. Hauriou : Introduction à l'étude du droit administratif, p. XXXIII.

(58) Voir Hanriou, « Précis de Droit Const, », 1923, p. 490 à 492, et Carré de Malberg, II, p. 47-48.

(59) *Ceci est admis pour la France* par la pratique et par plusieurs auteurs. (Voir Hauriou, Précis 1923, p. 498, J. Barthélémy : De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application, R. D. P., 1907, p. 275. J. Cruets : « Etude juridique de l'arbitraire gouvernemental et administratif », thèse 1906. « La vie du droit et la puissance des lois », Paris, Flammarion, 1908. Ch. Graix : « Les lois et règlements d'administration publique », R. Pol et Parl., 1899, tome XX, p. 460 à 484, bibliographie citée par Hauriou.

(60) Voir A. Dicey, « Rapports entre le droit et l'opinion », p. 10, sur la non application des dispositions visant les jésuites.

(61) La dernière guerre et les années qui l'ont suivie, ont en bien des pays parlementaires, donné lieu à l'émission de textes de ce genre, soit sur

Le dualisme essentiel du parlementarisme ne se trouve pas atteint par cette collaboration et cette compénétration étroites : Le gouvernement parlementaire suppose, d'abord, la séparation juridique du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, confiés à des titulaires distincts et indépendants [62], et ce n'est que parce qu'ils sont distincts qu'ils peuvent collaborer, et voir se compénétrer leurs domaines respectifs — mais ils restent indépendants « en ce sens qu'un des pouvoirs ne puisse révoquer à « volonté le titulaire de l'autre »; Le gouvernement, composé des chefs de la majorité, a la direction de l'action exécutive et des délibérations législatives, mais, responsable devant le Parlement, s'il perd l'appui de la majorité, il doit se retirer ou dissoudre. Le Parlement, qui peut obliger le Cabinet à choisir entre se retirer ou dissoudre, ne peut le révoquer, et, s'il en a le contrôle, n'a pas la direction de l'action gouvernementale. « L'idée maîtresse du parlementarisme est d'assu- « rer l'équilibre et l'égalité des deux organes supérieurs de « l'Etat : Parlement et gouvernement », écrit M. Duguit [63]. Mais, ici, à côté de l'idée de séparation des deux pouvoirs atténuée par leur équilibre, leur collaboration, leur compénétration — qui est admise par la quasi-unanimité de la doctrine — s'ajoute l'idée « d'égalité » de ces deux pouvoirs, et, alors, dans la doctrine, un nouveau désaccord surgit : Doit-on considérer l'équilibre parlementaire, comme reposant sur l'indépendance et l'égalité des deux pouvoirs qui collaborent comme paraît le penser M. Duguit — ou seulement sur leur existence indépendante ?Et, dans ce dernier cas, l'un des pouvoirs ne doit-il pas exercer une certaine prépondérance ? C'est-à-dire : la collaboration des pouvoirs parlementaires s'accompagne-t-elle de la supériorité de l'un d'eux, exécutif ou législatif, ou, au traire, exige-t-elle leur égalité ?

habilitation législative, soit même sans autorisation du parlement, voir Hauriou, « Précis » 1923, p. 496 à 504. Mme Balakowski-Petit : « Du pouvoir réglementaire dans les pays ou la séparation des pouvoirs n'existe pas », thèse, Paris 1901. Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, II, p. 100.

(62) Esmein, « Eléments », 7e Ed., I, p. 155, 158, 469, 470 et 488 et ss. Cité, C. de Malberg, op. cit. II, p. 68.

(63) Traité, tome II, p. 642 et I, p. 409.

A

Certains auteurs ont prétendu que l'exécutif devait exercer une certaine prépondérance sur l'autre pouvoir — Et une partie de ceux-là, pour appuyer leur point de vue, se sont fondés sur ce que les ministres, qui, nous l'avons vu, ne sont pas les délégués, les commis du Parlement, seraient les délégués du chef de l'Etat : A l'appui de ces vues, l'on cite le titre de « serviteurs de la couronne » de « serviteurs de Sa Majesté » (His Majesty's servants) des ministres anglais. Le cardinal de la Luzerne soutient que « les ministres ne peuvent être que les hommes du Roi » — et, en effet, sous la Restauration l'on voit les ministres s'en aller dès que le Roi « leur faisait sentir qu'il « pouvait se passer de leurs services — tandis qu'ils atten- « daient, souvent, pour se retirer devant les votes de la « Chambre... un refus absolu de concours » [64]. — L'on voit M. Emile Loubet, alors président du Conseil, affirmer, le 20 juin 1892, au Sénat [65], que « C'est en vertu d'une délégation du « chef de l'Etat que les ministres exercent leurs diverses fonc- « tions ». M. Hauriou écrit de même que les ministres « exercent « les attributions du Pouvoir exécutif par délégation du pré- « sident ou de concert avec lui ». Enfin, M. Charles Benoist considère que les ministres doivent être regardés comme responsables devant le chef de l'Etat [66]. Il semble qu'il y ait là une exagération aussi certaine, au sens contraire, que dans l'opinion que nous avons combattue, et qui fait des ministres des « délégués » du Parlement. Les principes de la délégation s'appliquent tout aussi mal aux rapports des ministres et du chef de l'Etat, dans le régime parlementaire, qu'aux rapports des ministres et du Parlement [67]. Si les ministres étaient les agents de la volonté du chef de l'Etat, comment pourraient-ils résister à cette volonté par le refus du contreseing ? Comment, si leur chef est le chef de l'Etat constitueraient-

(64) Voir Barthélémy : Introduction du régime parlementaire en France, p. 287, et Cardinal de la Luzerne, « De la responsabilité des Ministres » 1814, cité par Duverger, Histoire du gouvernement parlementaire en France, p. 857, 859, tome IV, p. 526, 527.

(65) J. O., 21 juin.

(66) Voir Ch. Benoist, « La réforme parlementaire », 1902, p. 17. Hauriou, « Précis de Droit Const. », 1923, p. 459. Ch. de Chanlaire : « La nomination des ministres », thèse 1902, p. 42.

(67) Voir Esmein et Nézard, « Eléments de Droit Const., 1921, II, p. 214.

ils une unité politique et collective distincte : le Cabinet ? — Cabinet qui a en son sein son propre chef, qui n'est pas celui de l'Etat. Comment concilier, enfin, l'idée de ministres qui seraient les agents du chef de l'Etat et appliqueraient sa politique personnelle — avec l'irresponsabilité de celui-ci ? Si le chef de l'Etat a une action politique propre comment le garantir des critiques que suscitera cette action, comment le rendre irresponsable ? Comment, si les ministres ne sont que les agents du chef du pouvoir exécutif, éviter que les conflits du Cabinet avec le Parlement soient entre le Parlement et le chef de l'Etat ? — Est-ce là le parlementarisme ?

Peut-on, même, regarder les ministres comme responsables dans une certaine mesure devant le chef de l'Etat ? M. Erskine May le croit [68], M. Dupriez aussi [69] et, jusqu'à un certain point, M. de Lapradelle [70]. Nous ne prétendons pas, ici, contester le droit de révocation des ministres qu'a le chef de l'Etat parlementaire, mais, hors le cas unique de la révocation de M. de Châteaubriand par Louis XVIII, tant en France qu'en Angleterre, la révocation par le chef de l'Etat d'un Cabinet [71] soutenu par le Parlement, a, chaque fois, fâcheusement compromis l'autorité morale, ou, même, l'irresponsabilité du chef de l'Etat. — Il est certain que la responsabilité politique des ministres devant le chef de l'Etat, en donnant à celui-ci la possibilité de manifester une « politique personnelle », et en contradiction flagrante avec le principe de l'irresponsabilité de ce chef d'Etat, est « exclusive du régime parlementaire » [72],

Si, donc, le chef de l'Etat garde, comme le droit de les nommer, le droit de révoquer les ministres, dans le régime parlementaire, les principes mêmes du parlementarisme limitent le libre exercice de son pouvoir de révocation, comme de son pouvoir de nomination : Et, si la déférence commande aux ministres de se retirerd dès qu'il leur aura fait sentir, même sans révocation expresse, le peu d'utilité que lui sem-

(68) Erskine May, « Lois et Privilèges du Parlement », trad. Delpech, 1909, II, p. 83, 84.

(69) Dupriez, « Les Ministres », 1892, p. 346 et 347.

(70) Op. cit. 1912, p. 357. Il croit nécessaire la volonté conjuguée des deux Chambres ou de l'une d'elles et du chef de l'Etat, pour renverser le Cabinet.

(71) En 1834, en Angleterre, « Révocation de Jules Simon » par M. de Mac-Mahon.

(72) Mayoux, « La solidarité ministérielle », thèse 1918, p. 17.

blent présenter leurs services, le chef de l'Etat ne doit pas user de ce pouvoir de révocation, non plus que de son pouvoir voir de nomination, d'une façon qui marque une action politique personnelle : De même qu'il peut ne pas nommer un homme pour qui il a de l'antipathie, il peut révoquer un ministre ou un Cabinet qui lui auront manqué gravement, ou, encore, qui s'obstineraient à rester au pouvoir malgré l'hostilité du Parlement, confirmée par le corps électoral [73] — Ce qui est indispensable, c'est que le chef de l'Etat évite, avec soin, toute apparence d'action politique personnelle. On sait quels inconvénients sanctionnèrent pour Guillaume IV d'Angleterre et pour le Président de Mac Mahon, le fait de l'avoir (en 1834 et en 1875) oublié, en révoquant des Cabinets soutenus par le Parlement : L'irresponsabilité du chef de l'Etat parlementaire n'a pas empêché la mise en cause, pour incorrecte qu'elle fut, de certains chefs d'Etat dont l'action politique avait été trop manifeste : En France même, les exemples de MM. Grévy et Alexandre Millerand sont encore présents à toutes les mémoires.

Les ministres ne sont donc pas les agents de la politique du chef de l'Etat, les hommes du roi ou du président — ils ne sont pas non plus les hommes du Parlement : Ce sont des organes exécutifs, mais choisis de telle manière, qu'étant les chefs de la majorité parlementaire, et exerçant seuls véritablement les prérogatives exécutives, ils les exercent dans le sens des vœux de la majorité du Parlement, censée représenter la volonté de la majorité du corps électoral. Le chef de l'Etat les conseille dans leur action, et le Parlement les surveille, mais ils peuvent passer outre aux conseils du chef de l'Etat, et, si le Parlement refuse de les suivre, consulter le corps électoral, et connaître, par les résultats des élections, s'ils sont ou non approuvés par lui, s'ils peuvent ou non rester au pouvoir et trouver la majorité parlementaire à ce nécessaire.

Grâce à ce Cabinet de ministres, indépendants, dans une certaine mesure, à la fois du chef de l'Etat et du Parlement, si quelque conflit s'élève il n'est plus qu'entre eux-mêmes et le

(73) Voir Barthélémy, « Introduction du régime parlementaire en France », 1904, p. 284.

Parlement : Le chef du pouvoir exécutif n'y est en rien mêlé : Le conflit se résoudra par une dissolution ou par un changement de Cabinet : Le conflit aura été entre un parti ou groupe de partis au pouvoir, et un autre groupe, devenu la majorité au Parlement; et la solution pacifique, et sans révolution, du conflit, aura été apportée par la chute du Cabinet ou par des élections nouvelles : L'accord, rétabli entre les deux pouvoirs, l'aura été d'une façon très simple, sans troubles. — Et, sans troubles, aura été assurée leur constante collaboration et la correspondance de la politique gouvernementale au vœu du corps électoral. Les ministres, de qui l'exercice d'un pouvoir distinct : l'exécutif, fait des gouvernants, chefs des services exécutifs, chefs de la majorité parlementaire, pris, en général, à raison de cette qualité de chefs de la majorité, dans le sein du Parlement, ne sont pas plus les serviteurs du Parlement qu'ils ne sont, en réalité, ceux du chef d'Etat : Ils gouvernent, ils sont les chefs de la majorité : Ils n'ont pas à se présenter à elle « comme de modestes serviteurs, sollicitant des instructions » [74], ils doivent, tant qu'elle veut les suivre, la diriger, la guider, en lui soumettant le contrôle à posteriori de leur action : Ils représentent à la fois le pouvoir exécutif, dont ils sont les organes devant le Parlement, et la volonté de la majorité parlementaire devant le chef de l'Etat : Ils dirigent l'action excutive dans le sens qu'ils croient conforme à l'intérêt de l'Etat et à leurs convictions : Le Cabinet, dans une situation inconnue au droit privé, constitue l'organe de l'action exécutive, en même temps que celui de la collaboration de l'exécutif et du Parlement.

Il est donc, croyons-nous, aussi impossible d'appuyer sur le fait que les ministres seraient les délégués, les agents du chef de l'Etat, une théorie de la supériorité de l'exécutif dans la collaboration parlementaire, que d'appuyer la doctrine moniste du parlementarisme, (n'y reconnaissent qu'un pouvoir : le législatif) sur la qualité de « commis du Parlement » des ministres: Ils ne sont les commis ni du chef de l'Etat, ni ceux du Parlement.

MM. Hauriou et G. Renard n'enseignent pas moins l'existence, dans le régime parlementaire, d'une primauté de l'exé-

(74) Dupriez, « Les Ministres », I, p. 96.

cutif sur le Parlement — Ils s'appuient sur l'axiome de Sièyès « la confiance vient d'en bas et l'autorité d'en haut », sur ce fait exact que l'organisme exécutif est seul indispensable à la vie de l'Etat (on n'a jamais vu d'Etat sans exécutif — on en a vu sans Parlement) et sur ceci : qu'en temps de crise, cette prépondérance de l'exécutif reparaît nécessairement à la surface, pour dire que le pouvoir exécutif « occupe « une place éminente » — que « c'est en lui, et non dans la « foule, ni dans le corps électoral, ni dans les assemblées par- « lementaires, que la souveraineté garde son centre — et... « retrouve... son unité » — M. Hauriou parle explicitement de « souveraineté du pouvoir exécutif » — ce qui, peut-être dépasse sa pensée [75].

B

A l'extrémité opposée de la doctrine, une tendance, que M. Caré de Malberg place sous le nom de M. Esmein, et qui se rapprocherait un peu du « monisme parlementaire », *concevrait le parlementarisme comme « entraînant naturellement une certaine prépondérance des Chambres »*, encore que cette prépondérance ne doive pas affecter « l'indépendance de l'autorité gouvernementale ». Nous n'ignorons pas cette tendance encore que nous n'ayonsp as trouvé, au lieu indiqué, les passage cités par M. Carré de Malberg [76].

C

A côté des publicistes chez qui elle se manifeste, (notamment ceux du parti radical) *un troisième courant doctrinal, plus fort, se remarque, qui se recommande de la grande autorité de M. Duguit, et enseigne,* (selon nous avec raison), *que l'équilibre parlementaire repose sur la collaboration et l'égalité théorique des deux pouvoirs :*

Il ne nous paraît nullement démontré que les institutions parlementaires tendent à assurer la primauté de l'un des pou-

(75) Voir Hauriou, « Précis de droit const. » 1923, p. 413, 414, 443 à 449, 459, 474, 478, 479, 489, 505, 506 et G. Renard : « Souveraineté et parlementarisme dans cahiers de la Nouvelle Journée, la cité moderne, 1925, p. 120-122.

(76) Voir C. de Malberg, « Théorie générale de l'Etat », I, II, p. 69. Esmein « Eléments », 7e Ed., I, p. 492.

voirs. Cette suprématie serait-elle dans l'esprit d'une collaboration véritable ?

Si le Parlement exerce, sur le choix des ministres par le chef de l'Etat, une puissante influence, s'il peut contraindre les Cabinets à choisir entre la retraite et la dissolution, il ne peut les élire ni les révoquer, la majorité subit l'autorité de ses chefs réunis dans le ministère et ne les dirige pas — Le Parlement contrôle le Cabinet, mais celui-ci peut dissoudre le Parlement.

Sans doute, il est impossible de réaliser, toujours, à tous les points de vue, une parfaite égalité des deux pouvoirs. Toujours, en quelque matière, « l'un des pouvoirs domine l'autre », écrit M. Hauriou « Et l'équilibre résulte, dit M. Hauriou, de « ce que le pouvoir dominé possède cependant les moyens de « résistance qui lui permettent de limiter la pression du pou« voir dominant » [77]. L'on doit reconnaître l'impossibilité pratique de réaliser une parfaite égalité des deux pouvoirs [78]. *Mais ne peut-on cependant,* (chacun des deux organes restant supérieur à l'autre à certains points de vue, inférieur à d'autres, prenant selon les circonstances une part plus ou moins proche de la prépondérance dans leur collaboration), *admettre, qu'une vue plus large, doive les faire considérer, dans la théorie du parlementarisme, comme approximativement égaux ?* Sans doute, dans la pratique, il pourra se produire, plus ou moins fréquemment, que l'un ou l'autre des deux organes exerce en fait une certaine prépondérance; mais il ne serait pas conforme à l'esprit du parlementarisme, qu'une semblable prépondérance fut poussée au point d'affecter l'équilibre et l'indépendance relative des deux pouvoirs et changeât leur collaboration en une sorte de subordination « l'essentiel du parle« mentarisme est de maintenir la distinction entre les deux or« ganes législatif et exécutif et de les faire collaborer — de faire « dériver l'action gouvernementale de leur entente... Le minis« tère doit être l'artisan de cette entente ». Comme le dit fort bien M. Charles Benoist : « le Parlementarisme est un rap« port variable entre facteurs variables : une position d'équi-

(77) Hauriou, Précis de Dr. Const., 1923, p. 423.

(78) Voir Esmein, « Eléments », 7e Ed., I, p. 469. Michoud, op. cit., I, p. 284. Jellinek : Gesetz und Verordnung, p. 208, et l'Etat Moderne, trad. fr. II, p. 161 et ss. 239 et ss., 420 et ss. Carré de Malberg, Théorie Générale, I, p. 48, 49.

« libre entre les divers organes de la nation » [79] — « Tout se « réduit à ceci : un chef d'Etat et un Parlement, indépendants « l'un de l'autre, mais dont l'entente doit exister sur la direc- « tion à donner aux affaires »... En cas de conflit, la solution du conflit est remise au corps électoral qui dirige seulement la politique dans ses grandes lignes, et ne le fait que par intermittence. Dans ce régime « la souveraineté reste intacte « dans son unité et son indivisibilité, elle est exercée par les « deux organes de l'Etat agissant de concert... la vieille règle « anglaise que le Parlement est un et comprend dans son « unité, la Couronne, la Chambre des Lords et la Chambre « des Communes correspond très exactement à cet élément « essentiel du régime parlementaire » qui se caractérise par la collaboration de la Couronne et des Chambres, assurée par le Cabinet. Ce Cabinet est le trait marquant du régime parlementaire, appelé aussi « de Cabinet » — Il y a des ministres dans tous les régimes. Il n'y a de Cabinet que dans les régimes parlementaires ou inspirés du parlementarisme [80]. Au Cabinet revient le soin d'assurer la collaboration et l'équilibre, de faire prévaloir près de la couronne « la même politique qu'il peut parvenir à faire prévaloir dans les Chambres » [81]. Le régime parlementaire, d'origine anglaise, s'est fort répandu par le monde [82]. Il n'est pas jusqu'à la constitution monégasque [83] qui ne s'en soit plus ou moins inspirée. Mais beaucoup de constitutions qui ont emprunté certaines des institutions parlementaires, ne sont pas des constitutions parlementaires, lorsque, en opposition avec la théorie de l'équilibre et de la collaboration des pouvoirs, elles consacrent la suprématie de l'un d'eux [84]. Il arrive aussi que la pratique constitutionnelle de

(79) Ch. Benoist : La réforme parlementaire, p. 29.

(80) Voir surtout ceci, Carré de Malberg, « Théorie générale », II, p. 78 et 79, I, p. 52 et ss. L. Duguit, « Traité de Dr. Const. », 1921, II, p. 642. Duguit, « Le fonctionnement du régime parlementaire en France depuis 1875 » : R. Pol. et Parl. 1900, t. 25, p. 363 et ss., surtout 365. R. Redslob, « Le régime parlementaire » 1924, p. 9. J. Barthélémy : « Introduction du régime parlementaire en France », 1904, p. 108.

(81) Guizot, passage extrait des deux discours prononcés le 18 mai 1846 en réponse à M. Thiers, cités par H. Hervieu, « Les ministres », p. 168, 169, 174 Voir encore Anson, « Loi et pratique const. de l'Angleterre », trad. fr. I, p. XVIII et p. 44 à 489. Barthélémy et Duez : Eléments de droit const., 1926, p. 703.

(83) Voir R. D. P. 1911, p. 624.

(84) Voir R. Redslob, « Le régime parlementaire », p. 294, 295.

certains pays parlementaires, rompe l'équilibre des pouvoirs au profit de l'un d'eux, spécialement du Parlement — H. Spencer se plaint que « l'huile de l'onction ait coulé, sans qu'on y « prenne garde, de la tête d'un seul sur celles d'un grand « nombre » [85]. Dès que la pratique constitutionnelle rompt au profit de l'un des pouvoirs, l'équilibre parlementaire, elle cesse d'être correcte.

Le régime parlementaire nous apparaît donc comme une forme du gouvernement semi-représentatif, à base de séparation dualiste, d'équilibre, de collaboration et de compénétration de pouvoirs égaux, dont l'association « est assurée par « des contacts continuels, établis par l'intermédiaire d'un or- « gane exécutif : Le Cabinet » [86] — Régime nettement distinct, tant de celui de la confusion des pouvoirs que de celui de leur séparation tranchée et que de celui de la prépondérance de l'un des pouvoirs sur l'autre. Un organisme exécutif avons-nous dit, assure le contact des deux pouvoirs : le Cabinet : une institution assure la bonne harmonie et l'efficacité du contrôle des Chambres : *la Responsabilité ministérielle* [87].

La Responsabilité ministérielle est susceptible de trois formes, mais dont l'une surtout méritera de retenir notre attention, parce que c'est par elle, surtout, et, même, presqu'uniquement, qu'est assurée la communauté de vue entre le Cabinet et le Parlement : *c'est la responsabilité politique* des ministres, ainsi nommée parce qu'elle est mise en jeu : *a*) pour des motifs politique — *b*) devant un organisme politique : le Parlement *c*) à raison d'actes ou d'abstentions politiques, (ceux des ministres), posés par les hommes politiques que sont les ministres, et *d*) qu'elle a une sanction purement politique : la perte du pouvoir. — A côté de la responsabilité politique susceptible elle-même de deux formes, individuelle et collective, les ministres connaissent encore une *responsabilité civile* et *une responsabilité pénale* — Nous dirons quelques mots de l'une et de l'autre, pour n'avoir pas à y revenir.

I) *La responsabilité civile des ministres :* distincte de la

(85) Voir dans le même sens, E. Villey : « Les vices de la constitution », p. 121 et les ouvrages de plusieurs publicistes, notamment beaucoup de discours de M. A. Millerand.

(86) Voir Hauriou, Précis, 1923, p. 413.

(87) Esmein, « Eléments » 1921, II, p. 231.

responsabilité civile qui incombe à chacun d'eux comme à tout autre citoyen, tend à réparer les dommages que, en tant que ministres, ils ont pu causer soit aux particuliers soit à l'Etat. Pour être mise en jeu, elle suppose une faute, un fait illégal ou délictueux. Le principe de cette responsabilité civile est admis dans tous les Etats parlementaires et même sous d'autres régimes, mais la mise en jeu en est rare. Elle est même partout exceptionnelle. Souvent les modalités en sont controversées et la procédure mal établie — C'est le cas en France, où, à la fois la cour de Paris, par un arrêt du 2 mars 1829, et le Conseil d'Etat, se sont déclarés incompétents [88], en divers cas d'espèce, même en ce qui concerne la responsabilité civile des ministres vis-à-vis des particuliers. Vis-à-vis de l'Etat, de nombreuses lois proclament le principe de cette responsabilité civile — On reconnaît, cependant, en général, que l'action ne peut être engagée qu'après une décision de l'une des Chambres, et qu'un « bill d'indemnité » peut dispenser de l'encourir. Au reste, plusieurs gardes des sceaux ont déclaré qu'en France il n'existait pas de juridiction compétente pour en connaître et une controverse existe à ce sujet entre les auteurs. En réalité, il faut convenir qu'il n'y a pas de procédure organisée en ce qui concerne la mise en jeu de la responsabilité civile des ministres vis-à-vis de l'Etat. Jamais pratiquement elle n'a été et ne semble devoir être mise en jeu, que pour des raisons politiques.

Au reste, en France, si le Parlement a souvent voulu rendre effective cette responsabilité civile des ministres, ces efforts n'ont pas abouti : Le gouvernement a toujours opposé la force d'inertie, en colorant sa passivité de cet argument qu'aucune juridiction n'était compétente. En 1828, contre M. de Peyronnet, en 1881 contre M. Caillaux, en 1833 contre M. de Montbel — l'on a essayé de relever cette arme de la responsabilité civile des ministres; — Plusieurs fois, sous Louis-Philippe, notamment, où sous la troisième république, on a essayé de poser législativement les règles et la procédure de l'action : jamais on n'a abouti, et l'une des grandes raisons s'en trouve dans le caractère politique des mobiles qui en inspireraient la mise en jeu.

Le principe de la responsabilité civile des ministres n'en

(88) Voir Conseil d'Etat, 28 janvier 1863 et 26 décembre 1868.

demeure pas moins — Mais c'est là une responsabilité qui n'est susceptible que de la forme individuelle : Le ou les ministres poursuivis seraient tenus de répondre, seulement, chacun de ses propres actes. Il n'existe pas de responsabilité collective dans le domaine de la responsabilité civile des ministres, et cela découle des principes les plus élémentaires du droit, et est admis par tous les Etats, parlementaires ou non. D'ailleurs, de cette responsabilité civile, n'existe guère que le principe : elle n'est pas appliquée. « Au fond, le grand obstacle à la « réalisation de cette responsabilité », écrit avec raison M. Hauriou, « gît dans les mœurs parlementaires » les ministres n'y sont guère en état de « surveiller le détail des affaires », et il est nécessaire qu'ils puissent, dans certains cas imprévus, parer aux circonstances « sans avoir à redouter des res- « ponsabilités, d'ailleurs hors de proportion avec leur fortune « personnelle » [89]. Enfin, les mobiles politiques qui l'inspireraient, rendent, le plus souvent, peu souhaitable la mise en jeu effective de la responsabilité des ministres, au moins vis-à-vis de l'Etat [90].

(89) Hauriou : Précis de droit administratif et de droit public, 10e Ed., 1921, p. 371 en note.

(90) Voir sur ce sujet de la responsabilité civile des Ministres, et spécialement sur les questions, ici traitées, qui la concernent : Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, II, p. 256, 265 et ss. 269, 271. Barthélémy et Duez : Traité élémentaire 1926, p. 612. Hauriou, Droit Administratif, 9e Ed., p. 260. Duguit, « Traité de droit const. », 2e Ed., IV, 1924, p. 826, 861, 862, 865, 866, 870 et ss. surtout, 877, 872 et, aussi, 470 Ducrocq : Droit administratif, 6e éd., n° 593 et 7e Ed. III, n° 1.033. Duguit, Traité 1911, I, p. 545 et ss. II, p. 508, cité par A. Bonde, Précis de Droit. Const. 1925, p. 340, 344, de Bonnefont : « Le régime parlementaire sous la Restauration », thèse, Paris, 1911, p. 22. Esmein : « Droit const », 3e Ed., p. 650 et ss. Dicey : Law of the constitution, p. 181, et « Introduction à l'étude du droit const. », traduction Jéze, 1902, p. 382-384. Hauriou : « Précis de droit administratif et de droit public » 1921, p. 370 en note et 371 en note. Laferrière, « Juridiction administrative », I, p. 658, « Juridiction et contentieux », 1896, I, p. 672, 673. Batbie : « Traité de droit public », II, p. 477. Duguit : « Les transformations du droit public », 1913, p. 274. Rossi : « Cours de droit constitutionnel », IV, p. 376. Hauriou « Précis de droit const. » 1923, p. 513, 514 en note. Pierre, Droit Politique, I, p. 108 et ss. 120 et n° 107 et ss. Jéze : « Cours élémentaire de science des finances, 1909, p. 179 et ss. H. Leyret : « Le gouvernement et le parlement » 1919, p. 65. H. Hervieu, « Les ministres », p. 670, 671. Mayoux, « La solidarité ministérielle 1918, p. 11, 12, 19. Inquinbert, thèse Paris, 1891. Crayssac, « La responsabilité des ministres », thèse 1890, p. 38. Slobodan Yovanowitch, « L'Etat », p. 416. E. Casteil, « De la responsabilité des ministres en matière de dépassements de crédits », thèse 1899, p. 11, 50, 51, 99, 100, 101. Errera : Traité de droit public belge, p. 217. E. A. Freeman : Le développement de la constitution anglaise, p. 128 et 129. Voir encore Les lois de finances du 25 mars 1817, art. 151 et 152 du 15 mai 1850, art. 9, paragraphe 2, 31 déc. 1920, 10 août 1922, art. 9, parag. 3, 30 juin 1923, art. 211, Les discours de M. Humbert, garde des

II) *La Responsabilité pénale des ministres :* elle n'est, pas plus que leur responsabilité civile, particulière au régime parlementaire. Il y a d'ailleurs lieu de distinguer entre la responsabilité pénale des ministres, pour les actes commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions — qui est semblable à celle des particuliers — et la responsabilité pénale des ministres pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions — soumise, en général, à des règles exceptionnelles. C'est cette dernière, seule, qui va nous intéresser un très court moment. Dans la plupart des pays parlementaires, où, le plus souvent, il y a deux Chambres, c'est à la Chambre Basse qu'il appartient de mettre les ministres en accusation, à la Chambre Haute, dite des Pairs, ou des Lords ou Sénat, de les juger : tel est le cas en Angleterre et en France [91]. Parfois pourtant, comme en Belgique, après la mise en accusation par la Chambre des députés, le pouvoir de juger appartient à une cour de l'ordre judiciaire — en Belgique, la cour de cassation [92]. Une controverse existe sur le point de savoir, si, soit dans la généralité des pays parlementaires, soit, et plus particulièrement, en France, la Haute Cour, qui juge les ministres, est ou non tenue par l'adage « nulla poena sine lege ». Il semble que les termes très vagues, dont nos constitutions se sont servies pour caractériser les « crimes » des ministres justiciables de la Haute cour, la tradition parlementaire, tant en France qu'en Angleterre, l'opinion de la majorité de la doctrine, même en France, dès le temps de Benjamin Constant, enfin les affirmations mêmes de la Haute-Cour, nous la montrent comme appelée à apprécier souverainement les infractions et les peines. Sans doute, plusieurs auteurs, dont MM. Carré de Malberg et Duguit, contestent cette « souveraineté de la Haute-Cour — La pratique, l'histoire et la majorité de la doctrine, leur donnent tort. Au reste,

sceaux, à la Chambre des députés le 4 mai 1882, de M. Rouvier, ministre des finances, à la Chambre des députés le 25 mars 1889, de M. Buffet, en 1876, sur l'engagement du coût d'un train spécial pour transporter Don Carlos de Paris à Boulogne. Voir encore archives parlementaires, V. série LIX, p. 1 et ss. LXXXV, p. 590, XCIII, p. 47, XCIV, p. 185, XCIX, p. 734, J. O. 6 et 7 nov. 1895, p. 1480 doc. parlem. Chambre et 8 nov. 1895, p. 830, « La proposition Klotz et Charles Benoist du 19 mars 1903, et une résolution de la Chambre des députés du 27 nov. 1903. (Voir Duguit, Traité IV, 1924, p. 872.

(91) Voir Barthélémy et Duey, « Traité élémentaire », 1926, p. 512. Duguit, Traité, tome IV, 1924, p. 476.

(92) Voir Errera, « Traité de droit public Belge », p. 214, 218.

la question ne touche pas aux principes essentiels du parlementarisme, et peut, selon les pays, recevoir des solutions diverse. Il reste cependant. (De quelque façon qu'elle soit organisée, et, plus encore, lorsque l'organisme de jugement est un corps politique, et que celui-ci est souverain, à la fois dans la détermination du délit et de la peine) — que cette forme de la responsabilité pénale des ministres, quand ce ne serait même que par le procédé qui la met en mouvement : un vote d'une assemblée politique, a un aspect politique très net. En France, et dans la plupart des pays parlementaires, la Haute Cour est, au moins autant qu'un tribunal judiciaire, « une assemblée politique » qui statue « sur des « faits de responsabilité politique, tellement graves qu'ils de- « viennent criminels ». De ce caractère, politique en même temps que pénal, de cette forme de la responsabilité ministérielle, mise en mouvement par un vote politique, à l'occasin de faits qui restent politiques, résulte une sorte de ressemblance entre cette responsabilité pénale et la responsabilité politique des ministres :

Si l'arrêt d'une Haute Cour puise dans sa solennité et son éclat une force particulière, on ne peut nier que la nature politique de la juridiction et des juges, sans enlever à leur arrêt « force de vérité légale », puisse, aux yeux d'une partie de la nation, y jeter un élément de faiblesse et peut-être de suspicion.

Les procès politiques, conduits devant des assemblées politiques érigées en juges, ne voient pas aussi aisément admettre le caractère de justice absolue de leurs conclusions — De nombreux impeachments des Parlements anglais, les procès de Louis XVI et de Charles 1er, ont été révisés par l'histoire, et l'on a vu M. F. Moreau, tirant argument d'incidents élevés pendant le procès Déroulède, en Haute Cour, écrire que : « Désormais, la Haute Cour pourra être indiquée comme « un moyen efficace que la constitution offre à un gouverne- « ment pour l'élimination de ses adversaires; elle ne pourra « plus être proposée comme une institution judiciaire » [93]. La sentence qui clôt ces procès prend un caractère politi-

(93) F. Moreau, « Chronique constitutionnelle et parlementaire » dans R. D. P. 1902, tome 18, p. 515.

que : Un député a pu dire « M. Malvy est condamné, le Sénat « a vécu » [94]. L'assemblée qui condamne, s'expose, en effet, à l'hostilité de tous les partisans du condamné. Certains voient dans cette forme de la responsabilité pénale la forme extrême de la responsabilité politique [95]. En France, le parti radical n'a pas pardonné à la Haute Cour, certaines condamnations. Arrivé au pouvoir il a amnistié les condamnés. Le Sénat, même avant cette époque, a paru, en 1923, fatigué de son rôle de juge, et faillit, à cette époque, voir réformer, sous le troisième Cabinet Poincaré, l'institution de la Haute-Cour.

Pour imprégnée que puisse être cette responsabilité pénale des ministres d'un caractère nettement politique, elle ne doit pas être confondue pourtant, avec leur responsabilité politique proprement dite : 1° Le caractère d'une responsabilité s'apprécie au caractère de la sanction : c'est ici une sanction pénale, et non pas seulement la chute du Cabinet : sanction toute politique. — 2° Dans la responsabilité pénale, même encourue devant une assemblée politique, cette assemblée ne statue pas comme telle, mais comme Cour de justice — Il n'en est pas de même dans le vote qui provoque la chute d'un ministère ou d'un Cabinet. — 3° Enfin, la responsabilité pénale est purement individuelle, tandis que la responsabilité proprement politique est également susceptible de la forme collective.

Sans doute, l'on a pu voir la Chambre basse mettre en accusation « tous les membres d'un ministère », mais jamais, si leur mise en accusation a pu être collective, leur responsabilité pénale n'a été considérée comme solidaire, comme l'est leur responsabilité purement politique : Jamais, l'organisme de jugement, Haute Cour, Chambre des Lords, n'a prononcé en bloc contre tous les membres d'un Cabinet, une peine donnée. Il y a lieu, au contraire en présence de plusieurs inculpés, d'individualiser la responsabilité de chacun et d'y proportionner la peine : l'on rentre ici dans les principes normaux de droit : Si la responsabilité pénale des ministres devant un organisme politique, transformé en Cour de Justice, et appréciateur souverain de l'inculpation et des peines, est

(94) Voir J. Barthélémy : Chronique constitutionnelle R. D. P. 1918, t. 35, p. 635.
(95) J. Mayoux, op. cit., p. 7 à 11.

une procédure exorbitante des principes ordinaires, du moins cette Cour, sous tous les autres rapports, statue comme une Cour de justice ordinaire, et, sans présumer la responsabilité égale et solidaire de tous, examine au contraire celle de chacun : Il résulte de ceci que le célèbre « ordre du jour de flétrissure » du 12 mars 1879 était, sans aucun doute, inconstitutionnel, en ce qu'il constituait : 1° Une condamnation, puisqu'il déclarait les ministres visés, convaincus d'actes et de desseins criminels, et leur infligeait une peine infâmante : la flétrissure. — 2° Contre des coupables considérés collectivement et sans individualiser la peine, ni discerner les responsabilités de chacun. — 3° Prononcée sans jugement. — 4° Par une assemblée incompétente pour juger ou condamner.

Si nous nous sommes un peu étendus sur cette responsabilité pénale, ou plutôt politico-pénale, des ministres, c'est que, comme on le verra par la suite, elle est à l'origine de leur responsabilité politique dans le régime parlementaire, et qu'aussi, il était nécessaire, en indiquant très brièvement les principales controverses qu'a suscitées cette institution, de bien et nettement marquer qu'elle n'était pas susceptible d'être envisagée sous une forme collective; que, seule, la responsabilité individuelle existe, pour les ministres comme pour tous les autres citoyens, en matière pénale, et que si la forme politique de la responsabilité ministérielle pouvait présenter un aspect collectif, rien de semblable n'existe, ni dans le régime parlementaire ni dans aucun autre, en matière pénale [96].

(96) Bibliographie sur la responsabilité pénale des ministres en général, la controverse sur la souveraineté de la Haute-Cour ou de la Chambre des Lords en matière d'inculpation et d'appréciation des peines, le caractère politico-pénal et purement individuel de cette forme de la responsabilité ministérielle. Voir : arrêt de la Chambre criminelle de cassation du 24 fév. 1893. S. 1893, I, p. 217. A. G. Bel, « De la responsabilité pénale des ministres », thèse 1889, p. 89, 90. Duguit, Traité, tome IV, 1924, p. 476, 478, 498 à 502, 490 à 497, 484, 485, 860 à 873, 502, 528, IV, p. 494, 495, 853, 186, 475, 809, 502 et 528. H. Nézard, « Eléments de droit public », 1922, p. 178, 179, 180, 108. Benjamin Constant, « Cours de Droit Constitutionnel » 1872, p. 386 (écrit en 1814-1816), p. 389. Mayoux, « De la solidarité ministérielle 1918, p. 7, 8, 9, 10, 11. Benjamin Constant, « Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs », 1815, p. 143-144 et 136 à 142. Duguit, « L'arrêt du Sénat dans l'affaire Malvy » : Revue Pol. et Parl., tome C, p. 187. Carré de Malberg, « Théorie générale », II, p. 789, et 795, 798. Esmein et Nézard, « Eléments », 1929, II, p. 288. Chavegrin, note sous Sirey, 1920,

III) « La responsabilité politique des ministres, c'est » (écrit Monsieur J. Barthélémy) « celle qui n'a d'autre sanc- « tion que la perte du pouvoir — Elle n'implique nulle in- « fraction, nulle faute, de la part du gouvernement, mais un « simple désaccord avec les Chambres » [97]. Nous la définirons comme « le mode de responsabilité ministérielle qui « sanctionne le contrôle politique du Parlement, obligeant le « ministre ou le Cabinet, en désaccord avec lui, à se retirer ou « à obtenir la dissolution ».

a) Certains esprits, frappés par la possibilité qu'a toujours le Parlement, dans un régime parlementaire, de rendre la vie

p. 2-33. Hauriou, « Précis de Droit Constitutionnel », 1923, p. 511 à 513, 525, 597 à 599. C. de Malberg, « Théorie générale », I, p. 789 à 794. Voir le texte de l'arrêt Malvy de la Haute Cour, article de M. Roux, « L'affaire Malvy et le pouvoir souverain du Sénat ». Rev. Pol. et Parl., tome XCVIII, p. 286. Bonde, Précis de Droit Const. 1925, p. 332, 338, 339. Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, II, p. 261, 262 et ss. II, p. 168... Sarrut, Note sur l'arrêt de la Haute Cour, Dalloz, 1923, II, p. 35 et ss. Roux : Une réponse à Duguit sur l'affaire Malvy, R. Pol. et Parl., août 1919, p. 144. Esmein cité par Duguit, Traité IV, 1924, p. 497, 498. F. Moreau : « Chronique constitutionnelle et parlementaire, R. D. P. 1902, tome 18, p. 515. On remarque que la Haute Cour est toujours attaquée par les partis dont elle condamne des membres : Par la droite, avant 1914, par les partis de gauche, depuis les arrêts Malvy et Caillaux, dont les manifestations de colère se sont, surtout lors de l'arrêt Malvy, répercutées dans toute la presse (Voir l'Humanité, la Vérité des 8 au 11 août 1918). V. le Temps du 9 août 1918 et J. Barthélémy à ce sujet, « Chronique constitutionnelle » dans R. D. P. 1918, p. 425 et ss. 528 et ss., 635, 636.. La responsabilité politico-pénale des ministres, est, le plus ordinairement considéré comme « une arme pesante et peu maniable ». Voir Errera : L'interdépendance des pouvoirs en Belgique R. D. P., 1901, XV, p. 474. Voir encore sur la responsabilité pénale : Boutmy : Etudes de droit const., La const. des Etats-Unis, 1895, p. 139, Barthélémy et Duez, « Traité élémentaire de droit const. », 1926, p. 685... 580 et ss., Moreau, « Chronique constitutionnelle », R. D. P., 1902, tome 18, p. 515. Duguit, « Traité de Dr. Const », IV, p. 487, 489, I, parag. 72, F. Arles : La responsabilité pénale des ministres, thèse Montpellier, 1920, p. 67. Anson, « Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre », trad. fr. II, p. 145, Nikodié Yovanowitch : « Etudes sur la constitution du royaume des Serbes, Croates, Slovènes, Paris, 1924, p. 207 à 211. A. Adamovitch : « La responsabilité ministérielle dans la constitution du royaume des Serbes, Croates, Slovènes, Paris, thèse 1926, Introduction, p. 20. Crayssac, « La responsabilité des ministres », thèse 1890, p. 39. Hallam : « Histoire constitutionnelle de l'Angleterre », III, p. 187 en note. H. Hervieu, « Les ministres », p. 691 à 718. Errera : « Traité de droit public Belge », p. 214-217. Ferstel : « Histoire de la responsabilité pénale des ministres en France ». Grande revue. 1er février 1900, p. 431. Arrêts de la Haute Cour des 29 nov. 1830, 14 août 1899, 28 janvier 1918, 6 août 1918. Dicey, « Introduction à l'étude du droit constitutionnel », trad. Jéze, 1902, p. 282-284.

(97) J. Barthélémy, « Le gouvernement de la France », Payot 1925, dans le même sens Mayoux, op. cit., p. 12. Barthélémy, « Introduction du régime parlementaire en France » 1904, p. 276. Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, II, 231. Todd : Le gouvernement parlementaire de l'Angleterre, trad. fr. éd. Walpole, 1901, II, p. 190. Duguit, Traité de Dr. Const. 1924, IV, p. 404.

impossible à un Cabinet, de l'empêcher de gouverner en rejetant toutes les mesures qu'il propose, *se sont demandés, si la responsabilité politique n'était pas peut-être « res facti non juris »* — la simple constatation de l'obligation de fait où la défiance du Parlement le met de se retirer ou de le dissoudre lui-même, plutôt qu'une institution constitutionnelle lui faisant un devoir de se retirer. Nous ne pouvons admettre ce point de vue : La responsabilité politique est l'une des règles essentielles du parlementarisme, et, à moins d'admettre la fausse doctrine que le parlementarisme n'est que « res facti non juris », elle ne se peut soutenir : La responsabilité ministérielle, (c'est-à-dire, le devoir des ministres mis en minorité d'opter entre la retraite et la dissolution) ne fût-elle pas expressément consacrée par un texte constitutionnel formel, s'imposerait aux ministres, non pas seulement comme un fait, mais comme un devoir — Car, dans tous les pays parlementaires, les traditions constitutionnelles sur lesquelles s'appuieraient les institutions de ce régime ont la valeur juridique de règles constitutionnelles souples. Le Cabinet *doit* se retirer, parce que, de son obligation de vivre en accord avec la majorité du Parlement, résulte cette conséquence « qu'il doit se « retirer lorsqu'il n'a plus cette majorité avec lui » [98].

Ce n'est pas du caractère intenable de sa situation, mais d'un devoir de respecter les règles du parlementarisme, que résulte l'obligation des ministres, mis en minorité de se retirer ou de dissoudre [99]. Blúntschli apporte, seulement, à ce devoir du Cabinet de se retirer ou de dissoudre [100], une restriction, au cas où la nécessité de l'Etat l'obligerait à demeurer en place, en vertu d'un « droit de nécessité » ou Notrecht [101].

Parfois même, les constitutions écrites, consacrent explicitement leur obligation de se retirer ou de dissoudre s'ils sont mis en minorité [102]. D'autres constitutions vont plus loin encore, faisant parfois un délit du fait de se soustraire [103] à

(98) Duguit, « Traité de droit const. », I, parag. 72.
(99) Duguit, « Traité de droit const. », I, parag. 72.
(100) Voir Esmein et Nézard, « Eléments », I, p. 158, 161. J. Barthélémy, « Introduction du Régime Parlementaire », p. 276 et 279. Dicey : Law of the Constitution, p. 344.
(101) Bluntschli : « Le droit public général », Guillaumin 1885, p. 173.
(102) En ce sens la constitution de 1875 : art. 6 de la loi du 25 fév. 1875.
(103) En ce sens la constitution de Weimar du 11 août 1919.

cette obligation, sans que, pour cela, le vote de défiance constitue une « révocation », puisqu'il reste aux ministres la possibilité de demeurer au pouvoir en dissolvant l'assemblée.

b) *L'origine* de l'institution de la responsabilité politique des ministres, qui est l'institution type la plus nettement caractéristique du parlementarisme, se confond avec celle du parlementarisme lui-même — Elle se trouve surtout dans l'ancien droit anglais [104] — Amenés à faire, plus loin, l'étude des origines de l'unité politique du Cabinet, qui s'est établie en se manifestant d'abord dans le domaine de la responsabilité politique, nous serons, par là même, amenés à nous étendre sur les origines de celle-ci — La responsabilité politique des ministres a été pour la première fois consacrée en France par un texte explicite par la Loi du 25 février 1875 (art. 6) [105].

c) *Fondement :* La responsabilité ministérielle trouve sa base dans le principe essentiel de la collaboration des deux pouvoirs exécutif et législatif — Collaboration assurée par la responsabilité ministérielle, qui rend effectif le contrôle du Parlement sur l'action exécutive, et permet de respecter, cependant, l'irresponsabilité du chef de l'Etat : Le contrôle parlementaire sur l'action de l'exécutif, repose sur cette idée que

(104) Jellinek croit aussi en trouver certaines sources dans Schwacz et Montesquieu « unsere Ministerantwortlichkeit... ist Keineswegs nùr im mittelalterichen England, ihren ersten Anfängen zu finden » il remarque des traces plus récentes « nahere Nachweise » dans Schwacz et Montesquieu et cite, à l'appui de ses dires Tezner « Tecnik und Geist der ständischen monarchischen Staatsrecht », 1901. V. G. Jellinek Allgemeine Staatslehre, 1921. p. 697.

(105) Voir Duguit, « Traité », IV, p. 846.

(106) Rossi, « Droit constitutionnel », 1877, IV, p. 313.

(107) Duguit, « Traité », 1921, II, p. 646.

(108) Duguit, loc. cit. Anson, Law Custom, trad. fr. I, p. 444, 445.

(109) Bryce, « Les démocraties modernes », II, p. 541.

(110) Voir Benjamin Constant, « Principes de politique », 1815, p. 159. H. Hervieu, « Les Ministres », p. 672, 673. Montesquieu, « Esprit des Lois », livre XI, chap. VI. Duguit, « Traité de droit constitutionnel », II, p. 646.

(111) Voir sur tout ce qui précède Bonde : « Précis de droit const. », 1925, p. 183. Benjamin Constant : « Principes de politique », 1815, p. 159 et Cours de politique constitutionnelle, 1872, p. 194-196. Bluntschli, « Le droit public général », trad. Guillaumin 1885, p. 139. Esmein et Nézard, « Eléments de Droit Constitutionnel », 1921, I, p. 142. Jellinek allegemeine Staatslehre 1921, p. 699. A. St-Girons, « Le droit constitutionnel » 1884, p. 342, 343, 357, 358. Bryce : « Les démocraties modernes », II, p. 543. Moreau : « Précis de Droit Const. », 1905, p. 359, n° 360 et n° 328. Thonissen : « La const. Belge », annotée 1879, p. 198 n° 269. Rossi, « Cours de droit const. », IV, p. 367.

l'opinion de la majorité du Parlement élu doit être conforme à celle de la majorité du corps électoral : Grâce à la responsabilité ministérielle l'on arrive « à une facile destitution des titulaires du pouvoir exécutif » [106], ou, plus exactement, de ceux qui exercent ce pouvoir. — Sans révolution, le chef de l'Etat restant inviolable et irresponsable [107], l'exercice effectif du pouvoir passe en d'autres mains [108]. Puisqu'il est nécessaire « que le peuple ait toujours quelqu'un à blâmer lorsqu'une « faute a été commise » [109], et que l'expérience a montré le danger de laisser mettre en cause la responsabilité politique du chef de l'Etat, (ce qui conduit ou risque de conduire à une révolution, ou du moins à des troubles graves — l'on a imaginé, ou, plutôt, l'on a été amené, au régime parlementaire : C'est-à-dire qu'on a été conduit à consacrer, avec l'irresponsabilité et l'inviolabilité du chef du pouvoir exécutif [110], par la responsabilité des ministres devant le Parlement, la constante collaboration de l'exécutif et du corps élu : Les désaccords qui peuvent surgir se réglent, très pacifiquement, par une crise ministérielle, ou, si le Cabinet n'est pas certain qu'en le renversant le Parlement ait exprimé correctement le vœu du corps électoral, par de nouvelles élections, qui, sans mettre le régime en question ,trancheront un différent qui ne sera plus celui du chef de l'Etat et de la représentation nationale, mais celui de deux groupes opposés au sein du Parlement, dont l'un détient encore le pouvoir, mais dont un autre se croit assez fort pour renverser le premier, et a montré, l'être en effet devenu, au sein du Parlement [111]. La responsabilité des seuls ministres, pour les actes qui émanent du pouvoir exécutif, est rendue possible par la règle du contreseing ministériel, *qui constitue le fondement juridique* de la responsabilité des ministres : Pour que ceux-ci soient responsables, il faut qu'ils soient les auteurs véritables des actes dont ils ont à répondre, et, de même que l'irresponsabilité du chef de l'Etat lui enlève la possibilité de manifester au dehors une action politique personnelle qui pourrait être critiquée, le principe que l'autorité suit la responsabilité donne au ministre le véritable exercice des prérogatives du chef de l'Etat : Cela se traduit par la règle du contreseing ministériel : Aucun acte du chef de l'Etat n'a de valeur que s'il est contresigné par un

ministre : C'est-à-dire que, dans la réalité, ce n'est pas le chef de l'Etat qui est l'auteur véritable de l'acte libellé en son nom, mais bien le ministre qui le contresigne. Le contreseing ministériel, simple formalité probatoire dans les régimes absolutistes dont il est originairement issu, est devenu une condition de validité de l'acte lui-même : La prise en charge, par le ministre, de la responsabilité de l'acte : Seule cette prise en charge permet, par la responsabilité politique du ministre, de sauvegarder l'irresponsabilité du chef de l'Etat [112].

d) *L'étendue de la responsabilité politique des ministres* ne connaît d'autre limite que celle de l'action exécutive elle-même, puisque toute l'action exécutive doit être conforme au vœu de la Nation et du Parlement élu. Elle s'étend à tous les actes, à toutes les omissions du pouvoir exécutif, c'est-à-dire aussi bien du chef de l'Etat que les ministres conseillent, que d'eux-mêmes ou de leurs départements. Le moindre défaut de surveillance, dans une partie quelconque de l'administration leur peut être reproché. Tout acte peut être examiné et critiqué à tous les points de vue : légalité, justice, utilité, etc... Il appartient au Parlement de contrôler l'universalité de l'action exécutive [113]. Et c'est absolument à tort, et sans qu'on y puisse découvrir de fondement valable, que M. Luigi Palma prétend soustraire au domaine de cette responsabilité, des questions aussi importantes que le commandement des forces militaires, la convocation ou la dissolution des Chambres [114].

e) *C'est devant le Parlement, comme on l'a dit, qu'existe la responsabilité politique des ministres :* Toutefois, s'il y a plusieurs Chambres, l'on peut très correctement, au point de vue parlementaire, admettre l'existence de cette responsabilité soit devant une seule d'entre elles ou devant toutes deux. Cela dépendra des institutions du pays : En Angleterre, seule la Chambre des communes peut renverser le ministère « The

(112) Voir Anson : Law and custom, II, p. 45, 56, Dicey. Introduction à l'étude du Droit Const. : traduction Jéze 1902, p. 282, 284. H. Hervieu : « Les ministres », p. 677, 678.

(113) Voir Mayoux, « La solidarité ministérielle », p. 22. O. Orban : « Le droit constitutionnel de la Belgique », 1908, II, p. 303, 304. Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, II, p. 232 à 234. Erskine May, « Constitutionnal history of England », 1901, II, p. 95. H. Hervieu, « Les Ministres », p. 677-678. Freemann, op. cit., p. 128 et 129.

« Lords are powerless to overthrow a ministry supported by the « Commons » [115]. Beaucoup de constitutions récentes [116] n'ont pas de Chambre haute. La plupart de celles qui ont maintenu le système des deux Chambres ont considérablement réduit les droits de la Chambre Haute [117], et il ne semble pas, qu'en général, la Chambre Haute y puisse renverser les ministres. Il en va différemment en Belgique, dont le Sénat possède et exerce quelquefois ce pouvoir [118]. En France, encore que la question reste controversée en doctrine, le texte même de la constitution et la pratique parlementaire conforme à ce texte, ne laissent pas de doute : Le Sénat a le droit de renverser les ministères et il l'a fait assez souvent [119].

La controverse n'a même plus un intérêt d'école, puisque toute la doctrine admet à l'encontre de M. Esmein le droit du Sénat : Il reste qu'il existe une certaine contradiction indéniable entre le pouvoir qu'a le Sénat de renverser le Cabinet et l'impossibilité de dissoudre cette assemblée.

Cette disposition de notre constitution, qui ne permet pas la dissolution du Sénat et exige son concours pour dissoudre la Chambre, est l'une des incorrections qu'elle présente au point de vue parlementaire.

f) *La responsabilité ministérielle peut être mise en jeu* devant le Parlement, *grâce à un grand nombre de procédés divers,* qui se retrouvent presque tous, et quasi-identiques, dans la plupart des pays parlementaires : Tous les moyens qui peuvent servir à exprimer la défiance du Parlement, soit par le vote d'une censure, ou celui d'une mesure désapprouvée par

(114) Voir Luigi Palma : Corso di diritto constituzionale, II, p. 454 et ss.

(115) Voir Erskine May : Constitutionnal History of England, 1901, II, p. 97. Anson : « Loi et pratique const. de l'Angleterre, trad. fr., I, p. 443.

(116) Allemagne, Autriche, Esthonie, Lithuanie, Lettonie, Turquie, Finlande et Yougo-Slavie, avant janvier 1929.

(117) Mirkine Guetzevitch, op. cit., R. D. P., 1928, p. 29 et 30.

(118) Voir O. Orban, « Le droit const. de la Belgique », II, p. 305.

(119) La bibliographie à citer serait très nombreuse, sur cette controverse, dont l'intérêt s'épuise cependant à mesure que la pratique parlementaire et l'accroissement du corps doctrinal contraire infirment, de plus en plus catégoriquement la thèse de M. Esmein. Nous citerons seulement : Dans le sens de la doctrine de M. Esmein qui reconnaît au Sénat le *pouvoir* de renverser le Cabinet, mais lui en dénie le *droit* : Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, I, p. 209-218, et II, p. 234-236. « Eléments », 1929, II, p. 260 à 282. J.-L. Bonnet, discours (député) à la Chambre le 21 mars 1924. Hauriou « Précis de Dr. Const., tome IV, p. 858, 859, 407, 408. V. p. 408. Moreau : R. D. P., 1898, I, p. 79 et ss. Duguit, R. D. P., 1896, II, p. 426 et ss. Grivaz, Revue Critique 1896,

le Cabinet, ou le rejet de l'un de ses projets — peuvent être utilisés [120] — Le vote d'une motion expresse de blâme n'est pas du tout nécessaire [121]. Les seules conditions requises pour qu'un vote exprime suffisamment la défiance sont : que ce vote ait mis le Cabinet en minorité, qu'il émane du Parlement [122], qu'en-

p. 178 et ss. Cannac : Le Droit de Dissolution, Paris, thèse, 1927, p. 117. Bonde, « Précis de Dr. Const. », 1925, p. 32, 333. Devaux : « Le rôle du Sénat et la responsabilité ministérielle ». R. D. P., 1925, T. 42, p. 653 et ss. 660. J. Magnan de Bornier, article sur les résolutions des chambres, R. D. P., 1925, p. 495 et ss., spécialement 505, Moreau, « Précis de droit const. », 1905 n° 358. Nous citerons encore : J. Barthélémy : « Le gouvernement de la France », Payot, 1925, p. 112-113. Dupriez, « Les ministres », 1892, p. 346-347. Lapradelle, « Cours de Dr. Const. », Pédone, 1919, p. 357. J. Mayoux : « La solidarité ministérielle », op. cit., p. 12 à 15 (ou il reconnait, lui aussi, la contradiction entre le droit de mettre en jeu la responsabilité ministérielle et l'impossibilité de dissoudre, ainsi que l'incorrection parlementaire de ce dernier fait). On peut citer encore, dans le sens de l'égalité des deux assemblées : Ignazio Tambaro : « Les débats sur la réforme du Sénat Italien » R. D. P. 1911, p. 600-607, et, encore : Duc de Broglie, « Vues sur le gouvernement de la France », p. 275 et ss. et Prévost Paradol : La France Nouvelle, p. 112. Enfin, et surtout, les précédents condamnent la théorie de M. Esmein : le Sénat a démontré le mouvement en marchant, La tradition qu'il a créée est appuyée sur la lettre de la constitution (Art. 6 de la loi const. du 25 fév. 1875) qui déclare les ministres responsables devant « les Chambres » et sur les débats qui précédèrent le vote (Voir Annales de l'Assemblée Nationale XXVI, p. 486 et ss. et Duguit, Traité IV, p. 408) à l'assemblée nationale. Enfin cette tradition est conforme à la tendance actuelle de l'évolution constitutionnelle, qui montre que le rôle du Sénat et son autorité « n'ont fait que grandir ». C'est Esmein, lui-même, qui le constate. (Eléments 1921, I, p. 217 et « The French Senate and the House of Lords » dans le Times du 14 mars 1910, p. 9). Cette tradition semble inébranlable, d'autant plus qu'elle est déjà riche d'un bon nombre de faits : Le Sénat a, en 1896, renversé le Cabinet Bourgeois malgré les protestations de celui-ci. Le 30 nov. 1897, le garde des sceaux Darlan se retire après un blâme du Sénat. Le 28 février 1899, M. Dupuy, Président du Conseil y pose la question de confiance, M. Waldeck-Rousseau prend acte de cette reconnaissance du droit du Sénat. Le 2 juin 1902 M. Waldeck-Rousseau, ancien président du Conseil, y pose la question de confiance, le 10 juin 1904 le général André, ministre de la guerre, reconnaît expressément le droit du Sénat (J. O. 11 juin. Doc. Pal. Sénat, p. 1582). Le 9 nov. 1905, M. Rouvier, Président du Conseil y pose la question de confiance, ce que font encore, M. Clémenceau le 26 juin 1908 (J. O. 27 juin, Sénat, p. 849) et M. Briand le 18 mars 1913 (J. O. Déb. Parl. Sénat, p. 198) qui se retire après un vote de défiance du Sénat. Les 30 juin 1923, 21 fév. 1924, 14 mars 1924, on voit M. Poincaré poser la question de confiance au Sénat, on l'a même vu remettre la démission du Cabinet le 24 mai 1923 à la suite d'un arrêt de la Haute Cour contraire à sa politique. Enfin, le 11 avril 1925, le Sénat a renversé le Cabinet Herriot, qui, malgré l'opinion, momentanément contraire au pouvoir du Sénat, du parti qui le soutenait à la Chambre, a reconnu ce pouvoir et s'est retiré.

(120) Voir E. Flandrin : « Institutions politiques de l'Europe Contemporaine », I, p. 90.

(121) Voir Benjamin Constant : « Cours de politique constitutionnelle », p. 91. J. Barthélémy, « Le gouvernement de la France », Payot 1925. Barthélémy et Duez, « Traité élémentaire de droit constitutionnel » 1926, p. 614. Hanotaux, « Histoire de la France Contemporaine », p. 405 à 407.

(122) Le vote d'une commission n'a pas à produire la chute d'un ministre. V. Carbon : « Pratique constitutionnelle de la France », 1926.

fin il ait été émis en des circonstances, ou en une matière, telles, qu'il exprime, sans aucun doute, le fait de la désaffection de la majorité envers le Cabinet ou sa politique — Soit que l'importance de la question, soit que le sens attaché par le Parlement à un vote ou à une série de votes, rendent certaine cette désaffection. *Certains des modes par lesquels s'exerce le contrôle parlementaire tendent,* DIRECTEMENT, *à la mise en jeu de la responsabilité ministérielle :* ils tendent à produire l'expression d'un jugement du Parlement sur la politique gouvernementale, *d'autres ne le font qu'*INDIRECTEMENT, et peuvent seulement, à l'occasion de leur emploi, susciter la mise en jeu de la responsabilité ministérielle : Parmi ces derniers modes de contrôle on peut citer : 1) *la demande de communication des pièces,* faites par une assemblée au Cabinet, à propos d'une ou de plusieurs affaires déterminées : ce refus que pourrait opposer le Cabinet à cette demande, ou le résultat de l'examen des pièces, s'il laisse place à des critiques, peuvent être l'occasion d'une mise en jeu de la responsabilité ministérielle [123]. 2) *Le procédé des enquêtes parlementaires,* par une commission de l'une des Chambres : C'est un moyen de contrôle très efficace et nécessaire, mais qui peut donner lieu à des abus; les commissions d'enquête ayant souvent, en France et ailleurs, manifesté des tendances à empiéter sur les attributions exécutives. En divers pays, Belgique et France notamment, des lois leur ont, à grand tort, reconnu certains pouvoirs judiciaires [124]. L'opposition du Cabinet ou d'un ministre à la nomination d'une commission d'enquête, le résultat des investigations d'une telle commission, peuvent donner lieu à la mise en jeu de la responsabilité ministérielle [125]. 3) *Il n'est pas jusqu'aux grandes*

(123) Voir Duguit, « Traité de droit constitutionnel », IV, 1924, p. 376-378.

(124) Loi du 23 mars 1914.

(125) Voir Constitution Belge révisée de 1921, art. 40, « Constitution des Payc Bas et art. 90 H. Hervieu, « Les ministres », p. 553 et 554. Hallam, cité par Duguit, Traité IV, p. 392. Casimir Périer, discours sur le déficit Kesner, 31 janvier 1832. Hauriou, « Précis de Droit Const. » 1923, Hallam, History of England, II, p. 143. Duguit, « Traité », IV, p. 392, 393, 391 à 397. Erskine May : Traité des lois du Parlement, op. cit., 1309, II, p. 306. Ch. Ségard, « La responsabilité des ministres », thèse 1903, p. 43 à 46. L. Michon : Les enquêtes parlementaires, p. 157. Barthélémy, le Gouvernement de la France, 1925, p. 108.. Barthélémy et Duez, « Traité élémentaire » 1926, p. 608. Dupriez, « Les ministres », II, p. 432 et 434. Anson, « Loi et pratique ». Ed. Fr. 1903, p. 435. Pierre, « Droit politique et parlementaire », p. 618. Loi Belge du 13 mai 1880 (art. 4 à 11).

commissions permanentes des Chambres, dont le contrôle ne puisse, par ses résultats, avoir, très correctement, pour effet de mettre indirectement en jeu, à propos d'un rapport d'une commission par exemple — la responsabilité des ministres devant le Parlement : Pratiquement, l'on a vu, souvent, ces commissions ne s'en pas tenir là, et prétendre à « une sorte de « participation au gouvernement exécutif » [126], ou provoquer irrégulièrement, une fois au moins en France, la démission d'un ministre [127]. 4) *Les questions* adressées par les parlementaires aux ministres, ne donnent sans doute pas, par elles-mêmes, lieu à un débat, elles peuvent être orales ou écrites. En France les questions orales sont rares — Elles sont fréquentes en d'autres pays, en Angleterre surtout. Le ministre peut toujours refuser de répondre. On a vu faire, parfois, un abus ridicule des questions les plus inutiles [128]. Les questions ne tendent, pas plus que les autres moyens de contrôle précités, à mettre en jeu la responsabilité ministérielle — elles fournissent seulement, au sujet de la réponse du ministre ou de son refus de répondre, l'occasion de provoquer, par un autre moyen, un débat et un vote [129].

D'autres moyens du contrôle parlementaire instituent, d'eux-mêmes, et, *directement*, un débat qui pourra avoir pour effet la mise en cause de la responsabilité ministérielle : *a*) Certains, toutefois, ne tendant pas, nécessairement, à faire émettre par le Parlement son avis sur la politique gouvernementale — tels sont : I) *Le vote des subsides :* Il pourra être l'occasion pour le Parlement d'exprimer sa confiance ou sa défiance envers le Cabinet. Toutefois, il n'a pas toujours nécessairement ce sens, — Une réduction de crédits ne veut pas nécessairement mar-

(126) Hauriou, « Précis de droit const. », 1923, p. 584 et 564 à 568.

(127) M. Loucheur, 15 décembre 1925.

(128) On peut citer comme un exemple et un modèle du genre la question suivante : J. O. 21 déc. 1914, citée par Barthélémy, « Le gouvernement de la France », p. 109, 110. « Pourquoi tel cantonnier, quoiqu'il ait de très bon vin, « ne peut-il en vendre aux soldats convalescents » ?

(129) Voir Esmein, « Eléments », 1921, I, p. 256, II, p. 243 à 249. Duguit, Traité IV, p. 378, 379 et ss. Todd, « Parliamentary government, II, chap. 4, n° 2, lettre L. Courtney, op. cit., p. 174 et ss. Barthélémy et Duez, « Traité élémentaire », 1926, p. 607 et ss. Règlement de la Chambre des Députés, chap. VI, art. 39 à 48 ? et du Sénat, chap. XII, art. 80 et ss. Hatschek : das interpellations recht. Errera : « Traité de droit public belge », 1909, p. 182. Dubuc, « La question et l'interpellation », thèse 1909. Delpech : article dans R. D. P. 1909, p. 575. Bonde, Précis de Droit Const., 1925, p. 335, 336. Erskine May, op. cit., I, p. 300.

quer la défiance au Cabinet : Le refus absolu de crédits essentiellement importants est très rare, il a nettement le sens de la défiance [130]. II. *La motion d'ajournement* c'est un procédé en usage en Angleterre, où elle remplace l'interpellation, elle consiste en une demande d'interruption de l'ordre du jour pour discuter une matière précise d'une importance publique urgente — Il s'élève alors un débat sur l'ordre du jour, des explications sont fournies, et, soit que le gouvernement accepte ou refuse l'ajournement, la responsabilité des ministres pourra être mise en jeu par le vote qui admet ou rejette l'ajournement, ou, une fois admis, prononce la clôture [131] du débat.

b) D'autres procédés, enfin, tendent, de la façon la plus directe et la plus ouverte, à faire émettre par le Parlement une opinion sur la conduite des ministres.

Telle est : 1) *L'interpellation* qui met en cause la responsabilité ministérielle, par une demande, faite par un ou plusieurs parlementaires, d'ouvrir un débat sur telle question déterminée. Elle ouvre un débat général, auquel tous les membres peuvent prendre part et qui se clôt par un ordre du jour où l'assemblée fait paraître son opinion sur l'attitude du Cabinet.

L'interpellation est d'origine française. L'usage s'en est introduit en France sous la monarchie de juillet — La première interpellation serait de janvier 1831. Déjà les « ordres du jour motivés » étaient d'un emploi assez courant : C'est ainsi qu'avaient été consacrées, en juin 1815, par un ordre du jour motivé de la Chambre des Représentants, la deuxième abdication de Napoléon 1[er] et l'accession au trône de Napoléon II. L'usage de l'interpellation nous a été emprunté par la plupart des autres Etats parlementaires : Les ministres peuvent refuser de s'expliquer sur l'objet des interpellations, au risque d'être renversés si la Chambre en ordonne la discus-

(130) La Chambre des Communes n'a refusé depuis 1688, qu'une fois, en 1784, les crédits demandés. De même, en France, le Sénat, une fois en 1896. Voir sur le vote des subsides Hauriou : Précis de Dr. Const. 1923, p. 581-582. Duguit, Traité IV, p. 376 et II, p. 639 et ss. Carbon « Pratique const. de la France », 1926, p. 79. Erskine May : Constitutionnal History 1901, II, p. 86, 100, 102, 103. Esmein, « Eléments », 1921, II, p. 450, 51, 53. R. Pol. et Parl. tome XXVI, 1901, p. 502 et ss. L. Courtney, op. cit., p. 174.

(131) Voir Erskine May, « Lois et Privilèges du Parlement », trad. fr. J. Delpech 1909, I, p. 300.

sion, ou blâme leur refus de répondre. L'interpellation, dont la demande doit être rédigée par écrit, voit, en général, se régler son sort dans le débat sur la date de sa discussion. Le « renvoi à la suite » est l'enterrement de l'interpellation. Si le ministre demande la discussion immédiate, il est de tradition de l'accorder toujours. Le débat ouvert par l'interpellation est clos par un vote de l'assemblée, exprimant qu'elle passe à l'examen des autres objets portés à son ordre du jour, et où elle manifeste son opinion sur la conduite du gouvernement. L'acceptation ou le rejet de l'un ou l'autre de ces ordres du jour par le Cabinet ou le ministre visé, donne l'occasion à la Chambre d'affirmer par son vote sa confiance ou sa défiance. L'interpellation est, certainement, le moyen le plus perfectionné du contrôle parlementaire : Cela ne veut pas dire qu'elle soit sans danger : l'interpellation peut être mal ou abusivement employée, surtout lorsque les partis sont imparfaitement disciplinés : Ça été le cas, souvent, en divers pays parlementaires, et notamment en France et en Italie [132].

II) L'Adresse et la Motion de blâme : l'adresse n'existe que dans les Etats monarchiques, elle exprime au chef de l'Etat, soit spontanément, soit en réponse au discours du trône, les vœux des assemblées. Elle est, par là, amenée à exprimer un jugement sur la conduite des ministres, à l'endroit de laquelle elle a parfois contenu un blâme : Tel est le cas de la célèbre

(132) Voir sur l'interpellation : Fleiner [Fritz] « die Staatsauffassung der Franzosen » 1915, p. 15 et 16. Nézard, « Eléments de droit public », 1922, p. 171-172. Duguit, Traité IV, p. 381, 382 et ss. 387 à 390. Esmein et Nézard, « Eléments » 1921, II, p. 443 à 445. Barthélémy : Le gouvernement de la France 1925, p. 110, 111. Hauriou, Précis de Dr. Const 1923, p. 580, 581. H. Hervieu, « Les ministres », p. 512, 513, 514, 515, 525. Vaulabelle : Histoire des deux restaurations 1860, III, p. 118. Archives parlemenaires, 2e Série, Tome XXVIII, p. 313 et 314. Tchemoff : « Le gouvernement de la Restauration » 1905. Gozzi, « L'interpellation à l'assemblée nationale de 1871 » (p. 909). Grévy, Discours à l'Assemblée Nationale du 31 juillet 1871. Voir aussi un incident relaté J. O. Déb. Parl. 17 mars 1895, p. 969. Barthélémy et Duez : Traité élémentaire 1926, p. 608 à 613. Ch. Ségard, op. cit., p. 47, 48, 52. Esmein dans Revue Pol. et Parl. 16 mars 1901, p. 502 et ss. Pierre : « Traité de droit politique », 2e Ed. 1902, p. 790 et ss. Supplément 1910, p. 577 et ss. supplément 1919, p. 240 et ss. Moreau R. D. P. 1903, p. 105. Magnan de Bornier : « Chronique const. » dans Revue du Droit Public, 1925, tome 42, p. 505. Bonde, « Précis de Dr. Const. » 1925, p. 335 et 334. Erskine May : Constitutionnal History of England 1901, II, p. 91. Gigout, « La responsabilité ministérielle » 1898, p. 201-202, R. D. P. 1902, tome 17, p. 116. H. Hervieu, op. cit., p. 513 à 515.

adresse de 1830, dite des 221. Le vote de Motions de blâme est concevable, en dehors même de l'adresse. Toutefois, elles sont d'une extrême rareté. (Si ce n'est cependant lorsqu'elles sont contenues dans l'ordre du jour qui clôt une interpellation) [133].

g) *On a vu que la responsabilité ministérielle* était le moyen de la collaboration de l'exécutif et du législatif dans le régime parlementaire. Cette collaboration étant l'essence même du parlementarisme et son trait distinctif, l'on conçoit *le rôle absolument primordial que joue, dans ce régime, l'institution de la responsabilité politique* des ministres : « Spécifiquement, tout « repose sur la responsabilité des ministres », dit M. Laboulaye à l'assemblée nationale [134] — C'est, écrit M. F. Moreau, « *la règle essentielle du régime* » [135]. C'est le moyen, en effet, par lequel se résolvent, par la chute du gouvernement ou par un décret de dissolution, les différents qui s'élèvent entre les deux pouvoirs [136], c'est « l'élément essentiel, la base du régime » [137].

h) *Une conséquence, très importante, de l'institution de la responsabilité politique des ministres*, conséquence qui résulte logiquement et nécessairement de cette institution, et que l'observation attentive de la pratique parlementaire met également en relief, *c'est la nature essentiellement politique de la fonction ministérielle*. N'est-ce pas, d'abord, en fait — (et ce fait est la conséquence normale du principe de la responsabilité des ministres) — en raison de considérations politiques que le chef d'un Etat parlementaire choisit le président du conseil ? En raison de considérations politiques encore — (Souvent dans le but de réaliser d'habiles dosages), qu'un président du conseil choisit chacun de ses collègues — ministres ou sous-secrétaires d'Etat.

(133) Voir H. Hervieu, « Les ministres », p. 509, 511. Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, II, p. 447.

(134) Discours du 16 juillet 1875.

(135) F. Moreau, « Le régime parlementaire », 1903, p. 2.

(136) Erskine May, « Constitutionnal History », II, p. 95.

(137) Voir Bluntschli : « Théorie générale de l'Etat », trad. Riedmatten 1881, p. 356. Errera, « Traité de droit public belge », p. 208. Duguit, « Traité » IV, p. 404 et 846. Todd, op. cit. II, p. 36 et 40. Robert Peal, Discours du 11 mai 1835. J. Barthélémy, « Le gouvernement de la France » 1925, p. III. Barthélémy, « Introduction du régime parlementaire en France » qui cite Royer Collard dans le même sens. Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, II, p. 231. Nézard, « Eléments de droit public » 1922, p. 173. Hauriou : « Précis de droit constitutionnel » 1923, p. 418. Bonde, Précis de droit cont. 1925, p. 332.

Chaque Cabinet n'est-il pas au pouvoir l'expression d'un système politique — de celui qu'adoptent le parti ou la coalition dont les ministres sont issus.

Néanmoins, la question a été posée, très souvent, de savoir, si, dans le rôle du ministre parlementaire, on pouvait distinguer l'administratif du politique, si certains ministres ne pourraient pas ne garder qu'un rôle purement politique, d'autres ne conserver que la fonction de techniciens, d'administrateurs.

Tout d'abord, il est très généralement admis, et d'ailleurs évident, qu'un ministre peut, en ne se chargeant d'aucun portefeuille (car tout portefeuille suppose la direction d'un département, donc l'acceptation de tâches administratives) se consacrer uniquement à une tâche de direction politique générale — avoir des fonctions purement politiques, c'est-à-dire, ayant trait seulement à la direction des affaires publiques.

Mais ne peut-on pas dire, que même chargé d'un portefeuille, d'un département ministériel, un ministre — par ce seul fait qu'il participe, dans la direction de son département, à la direction des affaires publiques, et est doté, pour ce faire, d'un pouvoir propre de décision — remplit une tâche politique, et, qu'au degré suprême, l'administration d'un département devient toujours politique ?

Il ne faut pas renfermer tout le sens du mot « politique », comme le font certains, dans la notion étroite de : « Ce qui « intéresse la lutte des doctrines des partis » [138], mais en son sens véritable de : « Ce qui intéresse la direction suprême des « affaires de l'Etat » — Ces questions peuvent faire, mais ne font pas nécessairement toutes, l'objet des controverses doctrinales des partis.

Quoi de plus politique qu'un programme de grands travaux ou de fortifications ? (par exemple pour la défense nationale) que l'achat d'un réseau ferré ? que certaines nominations de fonctionnaires ?

Et puis, qu'est-ce qu'un ministre sous le régime parlementaire ? N'est-ce pas nécessairement un homme *politique* par le seul fait qu'il appartient à un Cabinet d'une certaine « nuance

(138) M. F. Albert, « Chronique politique », R. D. P. 1920, p. 446 et Orban : « Le droit const. de la Belgique », II, p. 179, montrent des exemples d'emploi des termes « politique » en ce sens, et M. O. Orban le regrette.

politique ». N'est-ce pas un homme politique encore, par le fait même qu'il est choisi — dans le Parlement et à cause de son influence sur la majorité ? Et, quand il serait pris en dehors du Parlement, le seul fait d'exercer les fonctions ministérielles, ne fait-il pas d'un technicien, d'un militaire même, un homme politique, par ce seul fait qu'il participe à la direction suprême des affaires de l'Etat, plus nettement encore et d'une façon plus indiscutable, *parce qu'il fait partie d'un Cabinet qui a une nuance politique*, et qu'il se trouve associé à l'exécution du programme politique de ce Cabinet.

Mais, c'est la *responsabilité politique*, surtout, qui fait du ministre, et de tout ministre, un personnage essentiellement politique, *de la fonction ministérielle, une fonction nécessairement politique :* N'est-il pas responsable, devant une assemblée politique pour des causes *politiques*, jugées d'un point de vue *politique*, avec une sanction purement *politique* d'ordinaire.

Cette responsabilité suppose, aux mains du ministre, un pouvoir de direction suprême qui est essentiellement politique, car le caractère administratif qui peut se trouver mêlé à certaines décisions n'en supprime pas le caractère politique, ne serait-ce que par ce fait que le leader de l'opposition peut s'en emparer « quelque neutre et insignifiante qu'elle soit en appa- « rence, pour créer un incident où sera posée la question de « confiance. Si un leader de l'opposition propose de voter con- « tre le gouvernement à propos d'une loi sur les boîtes à pilules « (Pills box), ce bill devient une question de parti » — c'est-à-dire, une question politique, au sens le plus restreint du mot [139].

N'est-ce pas, encore, une tâche essentiellement politique, et dont aucun ministre n'est excepté, que celle que la responsabilité politique lui impose, de maintenir ses bons rapports, de faire accepter ses vues par le Parlement et par ses collègues. C'est là, encore, une habileté, une energie toutes politiques qu'il lui faudra déployer, un rôle politique qu'il devra remplir. « Un technicien s'imagine volontiers qu'une mesure s'impose,

(139) Voir Esmein et Nézard. Eléments 1929, p. 488, 489, note 479. Sidney Low, op. cit., p. 42.

« dès qu'il la trouve bonne, et répugne aux manœuvres les « plus légitimes pour la faire adopter » [140].

Quel que soit le département qu'il dirige, la tâche du ministre, est donc essentiellement politique. Concluons, avec M. Barthélémy [141] que c'est un « métier politique » que celui de ministre, une fonction essentiellement politique que la fonction ministérielle.

Sans doute, il peut y avoir des départements ministériels qui apparaissent comme plus techniques que d'autres : guerre, marine, air, travaux publics, agriculture, par exemple .C'est-à-dire, que la technicité y tient peut-être une plus grande place, que les questions qui s'y posent prêtent moins aux controverses doctrinales des partis [142] — La tâche des ministres dans leurs rapports avec leurs collègues, comme avec le chef de l'Etat et le Parlement, n'en reste pas moins essentiellement politique, et aussi la tâche de direction de ces départements soi-disant techniques : « Le ministre des travaux pu- « blics, lorsque, pour donner plus de facilités à telle ou telle « branche de l'activité nationale... il ordonne ou dirige l'exécu- « tion d'un grand programme de travaux, construit un port, « négocie l'achat d'une concession de lignes de chemins de fer, « fait, lui aussi, une œuvre essentiellement politique [143].

Qu'importe que le ministre soit un technicien ? Il a des techniciens dans son personnel administratif. Il faut qu'il soit un homme politique, qui sache choisir entre les projets des techniciens, ce qui, politiquement, est le mieux, ce qui, politiquement, est réalisable.

Et ce qui met dans tout son lustre ce caractère essentiellement politique de la fonction ministérielle — (qu'elle comporte ou non — selon que le ministre est ou non titulaire d'un portefeuille — des charges administratives) — c'est la variété des distinctions qu'on a parfois proposé ou prétendu établir entre « ministères techniques » et « ministères politiques », ou entre « ministres administrateurs » subordonnés, et « ministres gouvernants » et dirigeants : L'on n'a jamais pu s'entendre — (et la distinction s'est révélée forcément arbitraire) — sur la

(140) Barthélémy, « Le problème de la compétence », p. 162.
(142) Voir Barthélémy : « Le problème de la compétence.
(143) Barthélémy, « Le problème de la compétence », p. 209 et 175.

question de savoir quels ministres étaient « techniques » et quels « politiques ». Lorsqu'on a voulu, comme fit d'une façon éclatante M. Lloy George en 1916, distinguer entre un petit comité de « ministres politiques » dirigeants, sans portefeuille, — et un grand nombre de « ministres techniques » subordonnés. Ces derniers, qui restaient pour la plupart des parlementaires, et qui, tous politiquement responsables, devenaient de ce fait, tous, des hommes politiques, se trouvèrent dans une situation très fausse; ce qui fit bientôt regretter une réforme hâtive et mal conçue — au moins à ce point de vue.

Il ne faut pas se laisser trop influencer par les tendances qui se manifestent souvent, dans le milieu politique, en faveur du « règne des compétences techniques » — La compétence que doit avoir un ministre, de qui la direction qu'il exerce des affaires de l'Etat, et sa responsabilité politique surtout, font un homme politique, c'est la compétence politique de l'homme d'Etat[144].

i) *Mais cette responsabilité politique des ministres est susceptible de deux formes, individuelle et collective :* L'élément responsable est tantôt un ministre, tantôt une collectivité ministérielle toute entière. Nous avons vu que la responsabilité pénale ou civile des ministres n'était pas susceptible de cette forme collective. Cette forme collective de la responsabilité ministérielle, qui considère, en certains cas, le Cabinet comme une seule unité politique, pour le rendre collectivement responsable, peut être considérée comme l'institution type du parlementarisme, car, seul, le parlementarisme fait du Cabinet un tout organique distinct, et, sous certains rapports, indivisible : Elle est, à tel point, la caractéristique du parlementarisme, que Napoléon III, pour bien marquer qu'il ne voulait pas adopter ce régime, écrivait[145] qu'il n'entendait en rien « sortir des « termes de la constitution, qui n'admet aucune solidarité « entre les ministres ». Toute la doctrine convient sans peine du caractère essentiel que présente, sous le régime parlementaire, cette théorie de la responsabilité collective des ministres

(144) Voir Barthélémy, « Le problème de la compétence » 1918. « Le gouvernement de la France » 1925, p. 116. Dupriez, op. cit., I, p. 202. H. Hervieu, op. cit., p. 107 et 764. Esmein 1921, II, p. 640.

(145) Lettre à M. Rouvier accompagnant le décret du 19 janvier 1867.

qui, seule, permet au Parlement de renverser en même temps tous les ministres qui ont suivi la politique que réprouve la nouvelle majorité, pour les remplacer par des hommes qui soient, tous, susceptibles de collaborer avec elle.

C'est cette forme collective de la responsabilité des ministres que l'on désigne sous le nom de solidarité ministérielle — son existence n'exclut pas la survivance de la responsabilité politique purement individuelle dans certains cas : La solidarité ministérielle est la manifestation, dans le domaine de la responsabilité, de l'unité du Cabinet parlementaire [146].

j) *Nous ne pouvons cependant aller plus loin sans parler d'une confusion. qui existe dans la terminologie actuellement usitée dans le langage du droit, sur le sens de l'expression : « Solidarité Ministérielle ».*

Lorsque les auteurs sont amenés à parler de solidarité ministérielle, c'est toujours dans quelque chapitre consacré à la responsabilité politique des ministres, et, dans les tables des matières, ce mot « solidarité » est, en général, suivi d'un renvoi à « responsabilité des ministres » [147]. De même, lorsque les auteurs veulent donner, à proprement parler, la définition de ce terme, ils le caractérisent comme désignant la forme collective de la responsabilité des ministres : C'est en ce sens que M. Mayoux le définit [148], et que M. Bonnard l'emploie, sans le définir explicitement [149] — C'est, dit M. Mayoux [150], « un simple caractère de la responsabilité ministérielle » qui a une seule et même sanction, égale pour tous : la perte du pouvoir.

Les auteurs étrangers, M. Rocco notamment, entendent ce terme dans le même sens lorsqu'ils le définissent [151]. Mais le mot « solidarité » évoque aux yeux de la foule une idée moins

(146) Voir Esmein et Nézard, « Eléments » 1921, II, p. 231, 459, 460, 23, note 88, I, p. 167. Duguit, « Traité » 1924, IV, p. 846, 848. Bonde « Précis » 1925, p. 332. Hauriou « Précis de Droit Const. » 1923, p. 192.

(147) Voir table alphabétique, Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, p. 675 qui renvoient à « Responsabilité des ministres », I, p. 142 et ss. 54 et ss. 446, II, p. 11, 78, 202, 210, 220, 231 et ss. (Ce sont ces dernières qui parlent de la solidarité ministérielle).

(148) De la solidarité ministérielle, thèse, Paris 1918, p. 20.

(149) De l'homogénéité et de la solidarité ministérielle R. D. P. 1913, p. 565 et ss.

(150) Op. cit., p. 20.

(151) Voir Rocco, Ministre de la justice d'Italie (Cabinet Mussolini), « La réforme constitutionnelle en Italie » R. Pol. et Parl. 1926, tome 126, p. 335

précise. Il recouvre, plus ou moins nettement, l'idée d'un « lien moral ». Dans la pratique parlementaire, sous la plume des publicistes, dans la bouche des hommes d'Etat, l'expression « solidarité ministérielle » n'indique pas seulement une forme de la responsabilité politique des ministres, mais aussi l'existence d'une sorte de lien moral qui unirait les ministres, même sur d'autres terrains que celui de leur responsabilité : Un auteur, M. Duguit, a paru se rendre compte de la difficulté d'employer ce terme dans un langage juridique clair : Il est le seul qui l'emploie toujours, et exclusivement, comme désignant, seulement, la forme collective de la responsabilité ministérielle, mais il n'a pas approfondi les confusions existant sous ce terme — il les a seulement senties, et a évité, le plus souvent possible, et judicieusement réglé, l'emploi d'un terme qui pouvait n'être pas clair [152]. Les autres publicistes se sont laissés aller à la confusion pratique des deux sens du mot « solidarité ministérielle » : Cette confusion a, même, conduit M. Mayoux à se contredire : Après avoir reconnu que la solidarité ministérielle apparaissait comme « un simple caractère de la responsabilité gouvernementale », il est amené à distinguer à ce caractère deux aspects : 1) La solidarité passive ou externe : qui serait « une manière d'être constitutionnellement attachée à la sanc- « tion résultant du vote qui va être émis » : le caractère collectif de cette sanction [153] — 2) La solidarité active ou « interne » ou « morale », qui se manifeste « dans la conscience des mi- « nistres » comme « un lien » qui règle leur action... « et les « fait agir suivant un plan concerté »... lien, qui n'est pas « du domaine du droit constitutionnel » mais qui « crée l'unité « morale du Cabinet, unité de pensée, unité d'inspiration, res- « sort indispensable de l'unité d'action » [154].

Il y a là, à la fois une confusion et une contradiction :

1° La confusion sous un même terme de deux notions différentes : l'idée de la forme collective de la responsabilité des

dans le même sens Barthélémy : Introduction du gouvernement parlementaire en France, p. 289. « Le gouvernement de la France » 1925, p. 112. Dupriez, « Les Ministres », I, p. 95. H. Hervieu, « Les Ministres », p. 674 Mayoux, op. cit., p. 5 et 6. Esmein et Nézard, II, p. 459-460. Bonde, « Précis de droit const. », 1923, p. 332.

(152) Voir Duguit, « Traité » IV, 1924, p. 405 et ss. 850 et ss.

(153) Voir Mayoux, op. cit. ,p. 20.

(154) Mayoux, op. cit., p. 20 et 21.

ministres, et l'idée d'un lien moral qui existerait entre eux, « en dehors du domaine du droit constitutionnel » sur un terrain autre que celui de leur responsabilité. 2° Une contradiction à la définition de M. Mayoux lui-même, qui caractérise la solidarité ministérielle, comme la simple forme collective de la responsabilité politique : M. Mayoux, après avoir défini la solidarité ministérielle comme un lien existant entre les ministres dans le domaine de leur responsabilité, s'est contredit en y voyant aussi un « lien moral », existant entre eux, dans le domaine de la pensée et de l'action ministérielles. Cette contradiction, cette confusion dans le sens du terme « solidarité ministérielle », existent à peu près chez tous les publicistes. M. J. Barthélémy qui est peut-être l'auteur de la meilleure des définitions de la solidarité ministérielle, (« la solidarité, écrit-il, est l'application « à la responsabilité du principe de l'unité du Cabinet » [155], son « application à la responsabilité politique » [156]), n'en fait pas moins, semble-t-il, l'erreur que nous avons signalée, quand il parle [157] d'une « deuxième forme de solidarité par laquelle « un ministre se retire quand une mesure qui lui paraît mau- « vaise, est adoptée et qu'il ne veut pas s'y joindre ». Alors qu'il ne s'agit plus, ici, d'appliquer le principe de l'unité du Cabinet dans le domaine de la responsabilité, mais seulement d'une démission qui a pour but de rétablir l'unité du Cabinet, rompue par l'opposition d'un membre, en éliminant ce membre — ce qui permettra de rétablir aussi, comme une conséquence de l'unité d'action restaurée, l'application de l'unité du Cabinet dans le domaine de la responsabilité — Il ne s'agit pas ici d'une deuxième forme de responsabilité politique collective, mais d'une conséquence logique du principe de l'unité du Cabinet, qui tend à éliminer d'abord les éléments qui troublent l'unité d'action, afin d'obtenir une action collective du Cabinet, sans laquelle la responsabilité collective ne se réaliserait pas.

Au fond, quoique cela paraisse moins, M. Barthélémy montre une tendance à ne pas distinguer l'idée de « forme collec- « tive de la responsabilité des ministres » d'une autre idée, celle d'un « lien existant entre les ministres dans le domaine

(155) Introduction du Régime Parlementaire en France 1904, p. 289.
(156) J. Barthélémy, « Le gouvernement de la France » 1925, p. 112.
(157) Introduction du régime parlementaire en France, p. 292.

de l'action gouvernementale »; lien qui se révèle, autant par la chute collective des ministres devant le Parlement, que par la retraite, nécessaire au rétablissement de l'accord gouvernemental, du ministre qui ne veut pas participer à l'action de ses collègues : *La confusion qui s'établit est une confusion entre le principe de l'unité politique du Cabinet et ses diverses manifestations dans les domaines de la pensée, de l'action et de la responsabilité gouvernementales : Après avoir défini la solidarité ministérielle : la forme collective de la responsabilité des ministres* — forme qui est la manifestation, comme le dit M. Barthélemy, du principe de l'unité politique du Cabinet, dans le domaine de la responsabilité — *on ne laisse pas cependant,* et M. Barthélémy lui-même, *d'employer ce terme pour désigner à la fois, la forme collective de la responsabilité ministérielle, et le principe de l'unité du Cabinet*[158] *ou telle autre des conséquences de ce principe* dans les domaines de la doctrine ou de l'action gouvernementales[159] : Les juristes les plus éminents — tel M. Barthélémy, les hommes d'Etat et les publicistes les plus compétents et les plus scrupuleux en matière constitutionnelle, ne font pas ici la distinction qui s'impose. Même ceux qui ont le plus grand souci de la clarté de la langue et de qui l'on attendrait le moins l'emploi d'un terme quelconque dans un sens équivoque ou faux, commettent cette erreur : M. R. Poincaré par exemple, résume sous le titre de « solidarité du Cabinet », dans son remarquable ouvrage « Au service de la France », un passage[160] où il parle de « l'union du Cabinet », de la « pleine confiance » qui y règne dans les délibérations et qui se termine par cette phrase : « Mais, après étude, notre choix, commandé par la même « conception de l'intérêt national, se trouvait toujours una- « nime » — Tout cela se rapporte à la réalisation de l'unité d'action du Cabinet, bien plus qu'à sa responsabilité collective : Le sens de l'expression « solidarité ministérielle » n'est donc pas non plus bien exact et bien précis, dans l'esprit de M. R. Poincaré. Un autre passage, quelques pages plus

(158) C'est le cas ou l'avis de M. Mayoux.
(159) C'est le cas de M. J. Barthélémy.
(160) R. Poincaré, « Service de la France » 1926, tome II, « Les Balkans en feu 1912 », chap. III, p. 67 et 63, résumé sous ce titre à la table des matières, chap. III.

loin [161] emploie, lui aussi, mais, cette fois, dans le texte même, l'expression de « solidarité ministérielle » dans les sens « d'unité du Cabinet » et d'« action collective », et non dans celui, *qui est le seul qui lui convienne*, de « *forme collective de sa responsabilité* ».

Il est certain que cette confusion de plusieurs sens, dont un seul lui convient, sous le vocable de « solidarité ministérielle », a été due, pour une très large part, au sens assez vague et assez imprécis que la diversité de ses acceptions dans le langage de la philosophie, de la littérature, du droit privé et du droit public, tend à imprimer au mot « solidarité ». La nécessité n'en est pour cela que plus grande, de bien préciser l'exacte acception du terme — sur laquelle toute la doctrine est d'accord — et de ne l'employer jamais — (c'est ce qu'on n'a pas bien su faire jusqu'ici) — que dans ce sens précis : Cela nous sera facile, grâce à l'analyse que nous avons faite de cette notion, et grâce à l'excellente définition que nous avons déjà citée, de M. J. Barthélémy : la solidarité ministérielle est « l'application à la responsabilité « du principe de l'unité du Cabinet ». Ce n'est pas *le principe de l'unité politique du Cabinet*, ni *l'ensemble des manifestations de ce principe, c'en est* L'UNE DES MANIFESTATIONS, le mode qu'il revêt dans le domaine de la responsabilité ministérielle : Il est essentiel, pour éviter désormais toute erreur ou confusion dans notre terminologie, d'avoir toujours cette distinction présente à l'esprit.

IV. *Le principe de l'unité politique du Cabinet :*

Les régimes autres que le régime parlementaire connaissent des ministres : ils n'ont point de Cabinet. Seul, en effet, le parlementarisme fait de la réunion des ministres un organisme politique un, une « unité politique » distincte — C'est le principe, essentiel au parlementarisme, de « l'unité du Cabinet » — Cette unité politique du Cabinet ministériel, inconnue aux autres régimes, fait de celui-ci « un corps uni d'intention et de doc- « trine... solidaire... formant entre le pouvoir royal et le pou- « voir parlementaire un lien vivant et intelligent » [162].

(161) R. Poincaré au service de la France, II, chap. III, p. 76.
(162) Voir Nézard, « Eléments de droit public » 1921, p. 193, 194. H. Her-

Cette « unité politique » du Cabinet [163] on peut l'envisager dans le domaine de la doctrine, de la pensée commune aux ministres, dans le domaine aussi de l'action gouvernementale : enfin, conséquence logique et normale de ces deux premiers termes, elle se manifestera également dans le domaine de la responsabilité ministérielle : C'est, alors, la solidarité ministérielle.

De ce que le Cabinet parlementaire constitue une unité politique, certains auteurs ont cru pouvoir conclure que chaque ministre y perdait, en quelque sorte, son individualité, pour se fondre dans le grand tout du Cabinet, dont la pensée, l'action, la responsabilité devraient être toujours et nécessairement collectives.

C'est une idée de ce genre qu'exprime M. Mayoux, disant que « c'est au Cabinet tout entier » qu'est confié le « mandat de gouverner » et qu'il est « difficile d'admettre la responsabilité individuelle dont parle l'article 6 de la loi du 25 février 1875 » [164]. M. Mayoux s'appuie sur une phrase d'Anson [165] dans le même sens.

C'est là une conception un peu simpliste : De ce que le Cabinet parlementaire doit être un, il ne s'ensuit pas que son unité soit à ce point rigide, perpétuelle, absolue, que le moindre acte d'un ministre quelconque ou de l'un quelconque de ses subordonnés, doive être toujours considéré comme l'acte du Cabinet tout entier — (et cela d'autant plus qu'il ne peut pas l'être en fait : l'évidence est là pour le démontrer).

Pourquoi, parce que le Cabinet est « un » les ministres qui le composent perdraient-ils toute individualité ?

Est-il loisible à un ministre de consulter ses collègues pour tous ses actes, pour toutes les signatures qu'il donne ? Il semble, au contraire, absolument impossible, au point de vue pratique, d'imposer au Cabinet cette action et par conséquent cette responsalité, perpétuellement collectives.

vieu, « Les ministres », p. 156. Duguit, « L'Etat » 101, II, p. 351, De Francqueville : Rapport à l'Académie des sciences morales et politiques sur le concours pour le prix Odilon Barrot (1890) cité par Ch. de Chanlaire, « La nomination des ministres », Crés, 1902, p. 5 et 6.

(163) Le mot est de M. Duguit, L'Etat, 1901, II, p. 351.

(164) Mayoux, op. cit., p. 33-34.

(165) Anson, « Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre », éd. fr. 1903, I, p. 35.

Il est inévitable que — à part une entente avec ses collègues sur les grandes lignes de son action — chaque ministre agisse individuellement dans son département, et, puisque l'unité d'action ne peut pratiquement s'étendre à tous les actes de tous les ministres, pourquoi et comment y étendre la responsabilité collective ?

Dans la réalité, la conception absolutiste qu'ont certains auteurs de l'unité politique du Cabinet, basée sur une observation inexacte de la pratique anglaise, n'a jamais été admise par une constitution. Jamais, nulle part, les institutions n'ont admis une unité politique du Cabinet aussi étendue, ni la suppression de toute forme individuelle de la responsabilité. En Angleterre, comme en France, les deux formes de responsabilité politique, collective et individuelle coexistent — L'article 6 de la loi du 25 février 1875 le proclame d'ailleurs expressément pour la France [166].

Les Etats parlementaires ne font du Cabinet une « unité « politique agissante et responsable » que dans certaines circonstances, et, en d'autres, laissent subsister l'individualité des ministres et leur responsabilité individuelle.

L'on peut concevoir que, selon les conceptions constitutionnelles des divers pays, les parts faites à l'action et à la responsabilité collectives du Cabinet, ou à l'action et à la responsabilité individuelles de chaque ministre, *varient dans une certaine mesure,* et que, de même, l'organisation de l'unité politique, que constitue le Cabinet, ne soit pas partout identique — Le plus souvent, cependant, et même, en fait, toujours jusqu'ici, *la notion de « politique générale »* joue le rôle le plus important dans la délimitation du domaine de l'action et de la responsabilité individuelles : elle sert de critérium.

L'on distingue entre la « politique générale » du Cabinet, et « l'action individuelle » d'un ministre.

Malheureusement, cette distinction manque de netteté : le mot « politique générale » est, lui aussi, de ceux, qui, dans la langue constitutionnelle, n'ont pas un seul, mais plusieurs

(166) Voir Duguit, « Traité de droit const », 1924, I, IV, p. 850 et ss. spécialement p. 851 et 853. Des exemples de mise en jeu de la responsabilité individuelle en Angleterre se trouvent dans Tood (Walpole) cité par Lawrence Lowel, « Le gouvernement de l'Angleterre », éd. fr. 1910, I, p. 460 et ss.

sens, et qu'on emploie successivement dans ces diverses acceptions.

L'on voit dans la langue constitutionnelle, et ce, non pas seulement en France, mais aussi à l'étranger, l'expression « politique générale » servir : 1) Tantôt à distinguer, en quelque sorte « ratione materiæ » — en raison de leur nature propre ou de leur importance — *un certain nombre d'actes* ou de questions, que *l'on doit soustraire à la décision et à la responsabilité individuelles* des ministres, *des actes ou des questions,* dont la nature différente ou l'importance moindre, *permettent de les laisser à cette initiative individuelle.* 2) Tantôt, au contraire, à distiguer, plutôt, si une action donnée marque une attitude collective du Cabinet, ou seulement l'attitude individuelle d'un ministre, pour savoir si elle rentre ou non dans le domaine de la politique générale.

C'est-à-dire, que, tantôt, l'on distingue objectivement, à raison de leur nature ou de leur importance, entre les questions, pour savoir si elles rentrent ou non dans le domaine de la « politique générale », tantôt, au contraire, c'est le fait que le Cabinet ait pris ou non une attitude collective sur une question, qui la classe dans le domaine, ou de la politique générale ou de l'action individuelle.

A

Souvent, c'est la première de ces deux distinctions que l'on voit employer, c'est la nature ou l'importance de l'acte qui détermine alors s'il rentre ou non dans la « politique générale » :

1°) Beaucoup d'auteurs distinguent d'après la nature politique ou administrative d'un acte ou d'une question, s'il rentre dans le domaine de la politique générale ou de l'action individuelle de chaque ministère. M. Gigout, M. Lawrence Lowell, M. Mayoux, font cette distinction de la « politique générale » du gouvernement, et de la technique administrative » de chaque département. M. Sibert, M. Robert Mothes, M. J. Clos, M. J. Barthélémy lui-même, se servent fréquemment aussi de critérium — MM. Barthélémy et Duez écrivent : « l'article 6 de la loi du 25 « février 1875 indique qu'il s'agit » (pour l'application de la responsabilité individuelle) « d'actes personnels, c'est-à-dire, ad-

« ministratifs que le ministre a faits..., etc... » [167] et MM. J. Barthélémy et Duez donnent des exemples de semblables actes : « Un ministre de la justice autorise un magistrat à prêter serment par téléphone, un ministre de la guerre fait établir des fiches sur les officiers par une organisation politique privée ». Mais, ces exemples mêmes, le dernier surtout, montrent la fragilité de ce critérium. Beaucoup trouveront un caractère bien plus politique qu'administratif au « système des fiches » :

La distinction, dans l'action ministérielle et gouvernementale, entre ce qui est politique, et ce qui est administratif, est nécessairement très difficile et arbitraire, pour ne pas dire impossible — Il n'est guère d'acte d'un ministre, (MM. Gigout et Mayoux le reconnaissent) « qui ne puisse revêtir un caractère « nettement politique » [168] quand ce ne serait que par l'effet qu'il a, de pouvoir être utilisé à des fins politiques pour provoquer la chute d'un ministre. Ainsi, celle de M. Millerand, ministre de la guerre, qui fut causée par la mesure administrative de réintégration du colonel du Paty de Clam en décembre 1912, illustrerait au besoin cette affirmation. L'on peut même dire, qu'à moins d'entendre le mot « politique » dans un sens beaucoup trop restreint, comme désignant uniquement ce qui a un rapport immédiat avec la lutte et les controverses doctrinales des partis, l'on est obligé, à raison des conséquences toutes politiques que peut avoir la moindre action ou omission d'un ministre, d'admettre l'imposibilité d'une distinction précise entre actes politiques et administratifs [169].

(167) Voir Barthélémy et Duez : « Traité élémentaire 1926, p. 614. J. Barthélémy, « Le gouvernement de la France » 1925, p. 112. M. Sibert, « Etude sur le 1er ministre en Angleterre », thèse, Paris 1901, p. 269. Robert Mothes : « La démission de M. Loucheur », R. D. P. 1926, p. 438. J. Clos : « La responsabilité des ministres » thèse 1886, p. 37. Rossi « Cours de droit const., p. 328. Mayoux, op. cit., « Théorie de la responsabilité des ministres », p. 84.

(168) Mayoux, op. cit., p. 53 et p. 22 et ss. Gigout, op. cit., p. 86.

(169) C'est « une erreur » en effet de ne considérer comme politiques que les actes « que l'opinion vulgaire qualifierait ainsi à raison de... l'intérêt de parti qui s'y trouve mêlé ». (Voir O. Orban, « Le droit constitutionnel de la Belgique », p. 178. M. François Albert a excellement montré cette erreur lorsqu'il écrit (F. Albert : Chronique Politique R. D. P. 1920, t. 105, p. 446, à propos de l'ambassade du Vatican : M. Mandel n'avait pas tort de dire à ses collègues agités : « Je comprends votre émotion... c'est la 1re fois que vous « entendez parler de politique. Tant il est vrai (ajoute M. François Albert) que « la politique s'entend surtout chez nous des querelles métaphysiques... du « reste, (constate-t-il) nous ne sommes pas les seuls à entendre ainsi les choses ». Et, en effet, cette erreur vulgaire n'est pas propre au peuple français, mais elle ne doit pas avoir de place dans la terminologie scientifique du droit : Il

Au reste, ceux-là même qui distinguent parfois la politique générale de l'action individuelle, au caractère politique des questions qui rentrent dans la première, et administratif des décisions de la deuxième catégorie, utilisent parfois d'autres critères.

2°) Une autre distinction, basée, elle aussi, sur les qualités intrinsèques de l'acte ou de la question envisagée, tend à considérer comme « politique générale » tout ce qui rentre dans la compétence de plusieurs départements à la fois. Comme « objet d'action individuelle des ministres », ce qui peut être décidé par leur seul département : « La responsabilité des « ministres », écrit Rossi [170], « peut-être individuelle ou collec- « tive par cela seul qu'il y a une administration générale de « l'Etat, et une administration particulière des départements ». Nous trouvons la même distinction, mieux faite, chez Dupriez [171]. Cette distinction est imprécise, d'ailleurs, dans son application : Ainsi, lors de l'incident du Paty de Clam, l'accord ne put se faire, au sein du conseil des ministres, sur la question de savoir si la réintégration de cet officier intéressait le seul ministre de la guerre ou tous les départements [172].

3°) En somme, ce qui distingue l'acte rentrant dans la notion de « politique générale » et qui est de la compétence du Cabinet entier, de l'acte individuel rentrant dans la compétence départementale exclusive d'un ministre particulier, *c'est son importance politique.*

Si l'on va au fond des distinctions par lesquelles se manifeste cette tendance à une discrimination, d'après la nature de leur contenu, des questions rentrant dans la politique générale, et de celles qui sont laissées à l'action individuelle — on se rend compte que c'est, au fond, d'après *l'importance politique* plus ou moins grande qu'elles présentent, qu'on en attribue ou non la solution à l'action collective du Cabinet, qu'on

est incontestable que « la direction des départements est politique ». (O. Orban, op. cit., p. 179). Dans un pays parlementaire, la responsabilité politique rend bien difficile toute tentative d'isoler une action ministérielle purement administrative : à cette hauteur l'action exécutive est politique. « Tous les actes de l'état méritent cette qualification au sens étymologique » écrit (loc. cit.). M. Orban.

(170) Droit Const., p. 366.

(171) Les Ministres, I, p. 48-49.

(172) Voir Poincaré, au service de la France, III, p. 40 à 47.

les considère comme « politiques » ou simplement « admi- « nistratives ». Ces distinctions objectives, fondées sur la nature ou l'importance des matières rentrant ou non dans le domaine de la politique générale, manquent d'ailleurs, on le voit, de précision.

B

Parfois, pour savoir si un acte, une question rentrent dans le domaine de la politique générale du Cabinet, ce n'est plus leur importance ou leur nature que l'on considère : On *se demande si oui ou non, une action collective du Cabinet s'est manifestée à leur sujet :* 1° Soit que l'autorité constitutionnelle qui a posé cet acte, résolu cette question, soit, en dernière analyse, le Cabinet ou un simple ministre, la question ou l'acte considérés rentreront ou non dans le domaine de la politique générale. *L'acte résolu en conseil des ministres ou de Cabinet,* même s'il n'est directement exécuté que par un ou plusieurs ministres, pris individuellement, *manifeste, au fond, l'action du Cabinet entier.* Il est « acte de politique gé- « nérale ». Il en va différemment si l'acte est véritablement celui d'un ministre isolé.

Ce critérium est employé par MM. Gigout [173], Dupriez [174] Barthélémy [175], Racinet [176], Anson [177], Esmein [178], Nézard [179], Bloch [180] et par plusieurs autres [181].

Il est certain que ce critérium possède l'avantage d'une relative netteté : il a été fréquemment utilisé — Lors de l'incident du Paty de Clam, notamment, pour motiver la chute individuelle du seul auteur de l'acte — Récemment encore, dans son

(173) Op. cit., p. 83-84.
(174) Les Ministres, I, p. 50.
(175) Introduction du Régime Parlementaire en France, p. 120 et Barthélémy et Duez : Traité élémentaire 1926, p. 613.
(176) La spécialisation ministérielle en France, 1910, p. 103.
(177) Loi et pratique const. de l'Angleterre. Trad. Fr. II, p. 48. Encore, dans le même passage, M. Anson a-t-il l'air de faire *aussi* une distinction *objective* « ratione materiae » des actes de politique générale.
(178) Eléments 1921, I, p. 157-158.
(179) Eléments de Droit Public, 1922, p. 197.
(180) Le régime parlementaire en France, thèse 1905.
(181) Crayssac, « La responsabilité ministérielle », thèse 1890, p. 35. J. Clos, op. cit., p. 37, 95, 96, 97. J. Mayoux, op. cit., p. 26-27. Rossi, « Droit constitutionnel », p. 316 et ss. Fr. et P. Dareste : « Les constitutions modernes », tome II. Thonissen, « La constitution belge » 1879, n° 281.

discours du 19 janvier 1927 [182] à la Chambre des députés, il l'a été par M. Briand, (déclarant sa politique étrangère politique générale du Cabinet, parce que délibérée et approuvée en conseil).

Toutefois, il est arrivé, quelquefois, que le Parlement ait marqué, en désapprouvant une mesure collective du Cabinet, sa désaffection envers un seul ministre, et entraîné par là la chute d'un ministre seul [183]; ou, inversement, il pourrait arriver qu'un acte individuel du Président du conseil dans son département, entraînât sa chute et celle du Cabinet, sans marquer l'action collective de celui-ci [184]. Il est d'ailleurs bien difficile de dire, constate, avec raison, M. Mayoux « Si un acte ministériel sera considéré comme engageant la politique générale, parce qu'il a été délibéré en conseil, ou si, au contraire, il a été délibéré en conseil parce qu'il engage la politique générale » [185].

2°) Un autre critère encore, trouve sa base dans la même idée de distinction entre l'action collective du Cabinet et l'action individuelle d'un ministre — Il tend à considérer comme politique générale « la doctrine commune du Cabinet »; l'ensemble des directives doctrinales qui dirigent son action : Est acte de politique générale, dans ce sens, l'acte qui s'inspire de ces directives doctrinales, l'acte qui les révèle. Seule, plus ou moins bien faite, ou mélangée à d'autres, cette distinction se retrouve chez un grand nombre d'auteurs, dont quelques-uns de ceux que nous avons déjà cités [186]. C'est, là encore, un critère assez flou. Si on l'adopte le domaine de la politique générale est plus ou moins étendu, par rapport au champ de l'action individuelle, selon que le Cabinet est formé par un seul parti (où la doctrine commune s'étend à quasi toutes les questions importantes), ou par une coalition, plus ou moins hétérogène (où plus le nombre de groupes coalisés croît, plus celui

(182) J. O. 20 janvier.

(183) Refus de la Chambre des Députés de ratifier le 15 janvier 1835, le traité franco-américain du 4 juillet 1831 suivi de la retraite du seul Duc de Broglie.

(184) Voir J. Clos, op. cit., p. 40.

(185) Mayoux, op. cit., p. 23.

(186) J. Clos : La responsabilité des ministres », op. cit., p. 37, 38. Gigout, op. cit., p. 85, 86. Mayoux, op. cit., p. 49, 50. M. Mothes : « La démission de M. Loucheur », R. D. P. 1926, tome 103, p. 459.

des questions faisant l'objet d'un accord doctrinal entre eux — et, par là, le domaine de la politique générale — se restreint).

De l'examen qui précède, il résulte donc indubitablement :

1°) Que le critère de la distinction entre la politique générale du Cabinet et l'action individuelle des ministres, tel qu'on le conçoit actuellement, manque de netteté.

2°) Que ce défaut de netteté vient, principalement, de l'existence, sous une même notion et une seule expression, celle de « politique générale », de deux idées différentes.

On entend aussi bien par « politique générale » un ensemble d'actes ou de questions qui se distinguent « ratione materiæ », par leur nature ou leur importance, des autres actes ou questions rentrant dans la compétence gouvernementale, qu'une attitude collective, une action collective du Cabinet, inspirée par une doctrine politique commune.

— De la coexistence, sous une même notion, de ces deux concepts différents, résulte, nécessairement, le défaut de clarté de la notion de politique générale : Tantôt c'est [187] l'importance de l'acte ou de la question considérée, tantôt [188] c'est le fait que sa solution décèle l'action collective du Cabinet qui la font rentrer sous le concept de « politique générale ».

L'importance particulière d'un acte, d'une question politiques suffisent, c'est indubitable, à en faire un acte, une question d'un caractère général [189]. Même, la tendance ordinaire est de considérer, de plus en plus aisément (car la distinction d'après « l'importance » des actes est très souple) une question de quelque intérêt comme « générale » et engageant la responsabilité collective [190]. Et, d'autre part, l'on soutient en même temps, que c'est là où se manifeste une action collective du Cabinet qu'est le domaine de la « politique générale ».

Partout, dans tous les Etats parlementaires chez tous les

(187) Vandervelde : « La responsabilité politique des ministres », p. 252. Erskine May : Constitutional History, I, p. 163. Byce, « Les démocraties modernes », II, p. 543.

(188) Moreau, Précis de droit const. 1905, p. 355.

(189) En ce sens, Jéze, « Chronique const. de l'Angleterre », 1905, tome 22, p. 179.

(190) Voir Lawrence Lowell : « Le gouvernement de l'Angleterre ». Trad. Fr. p. 88-89. Esmein, « Eléments » 1921, p. 232. Gigout, op. cit., p. 35-39.

auteurs, la notion de « politique générale » porte la trace de cette confusion [191].

1) *Cette confusion de deux sens différents sous le même terme « politique générale » s'explique historiquement.* Le régime parlementaire a son origine dans la pratique constitutionnelle anglaise. L'Angleterre a été pendant très longtemps, gouvernée alternativement par deux grands partis homogènes, ayant chacun une doctrine cohérente sur la plupart des questions importantes qui se posaient sur la plupart des questions politiques « générales » [192]. Dans cet état, la politique générale pouvait désigner, à la fois, l'ensemble de ces questions et le système doctrinal qui leur donnait des solutions. De là, l'habitude de confondre le système doctrinal du Cabinet avec l'ensemble des questions d'importance générale, sous la même et vague notion de « politique générale », désignant à la fois un ensemble de questions, et l'ensemble des directives à appliquer à leur solution.

Et, d'Angleterre, cette notion confuse s'est transmise aux pays parlementaires du continent :

2) La constitution française contient cette confusion. Les « actes de politique générale » y sont « une catégorie bien dé« terminée » [193] — Certaines questions rentrent, par elles-mêmes, par leur nature ou leur importance, dans cette notion [194] — La constitution, elle-même, et diverses lois postérieures, l'ont marqué, en exigeant expressément, pour certains actes, une « délibération du conseil des ministres » qui ne permette pas au Cabinet d'en esquiver la responsabilité collective [195] — ce qui ne l'empêche pas, comme on l'a vu de donner aussi, au terme « politique générale », le sens d'une simple « attitude collective du Cabinet » [196] — le sens de « tendances générales » qui

(191) Ainsi, Anson écrit (Loi et Pratique, II, p. 48), « La politique géné« rale du pays, ses relations avec les autres puissances, les lois qu'on se « propose de faire,..... les principes du fonctionnement des ministères... sont « discutés et arrêtés dans des réunions » (du cabinet).

(192) Voir Dicey Law of the constitution, p. 144.

(193) J. Mayoux, op. cit., p. 23-24.

(194) Vandevelde, op. cit., p. 262. Esmein et Nézard, « Eléments », 192, II, p. 221.

(195) Considèrent, de même, comme actes de politique générale, ceux qui ont « une spéciale importance » ou « une gravité particulière ». M. Barthélémy : « Introduction du Régime parlementaire en France », p. 289. Bryce, « Les démocrates modernes », II, p. 542. H. Hervieu, « Les ministres », p. 156. Jèze R. D. P. 1905, tome 22, p. 178.

(196) Emploient aussi le mot « politique générale » en ce sens : Mayoux, op. cit., p. 6 et 7. Anson Law and custam, I, p. 112. Barthélémy, « Le gouvernement de la France » 1925, p. 112. Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, I, p. 168. Duguit, « Traité »„ 2e Edition IV, p. 405 et 849.

inspirent « la direction de la politique gouvernementale » [197].

Cette notion de « politique générale », pour dépourvue qu'elle soit d'unité, de clarté, de simplicité, ne s'en est pas moins étendue à toute la langue constitutionnelle moderne, où, partout, elle a conservé le sens complexe que l'on vient de déterminer.

Sans doute, la confusion, qui existe sous ce vocable, de deux sens différents, avait peu d'inconvénients, historiquement, dans l'ancienne Angleterre, où le Cabinet, issu d'un seul parti, avait véritablement une « attitude » sur « l'ensemble des questions les plus importantes », et où, même, cette confusion mettait en relief le principe que la solution de toute question importante doit, dans le régime parlementaire être entourée des garanties d'une délibération et d'une décision collectives [198]. Mais, à partir du moment où les Cabinets de coalition succèdent aux Cabinets issus d'un seul parti, l'accord doctrinal peut ne plus se réaliser pour une attitude commune du Cabinet sur « l'ensemble des questions les plus importantes » : Il n'y a plus, alors, « d'attitude du Cabinet » sur tout cet ensemble de questions, et les deux sens du mot « politique générale », déjà différents, n'ont même plus une étendue matérielle identique. — Le Cabinet pourra très bien n'avoir d'attitude doctrinale commune que sur une partie de ces questions dont l'ensemble forme le domaine « matériel » de la politique générale [199].

Il nous faut donc abandonner la vieille terminologie, puisqu'elle est confuse et risque de nous faire commettre des erreurs, en désignant par un même mot des choses différentes.

Distinguons donc, très nettement : 1° Ce que nous appellerons, *le système doctrinal commun* du Cabinet, le système politique qui résume son attitude : terme par lequel nous désignerons *l'accord doctrinal,* c'est-à-dire profond et réel, *existant à l'intérieur de la majorité et du Cabinet* qui la dirige, *en faveur d'une attitude donnée du gouvernement,* sur *tout l'ensemble des questions à propos desquelles un semblable accord a pu se réaliser,* et : 2° Distinguons de ce premier concept simple, un autre concept, également simple, auquel nous réser-

(197) Duguit IV, p. 849.
(198) Voir Jéze R. D. P. 1905, tome 22, p. 178.
(199) En ce sens, Erskine May, op. cit., II, p. 158.

verons, désormais, le terme de « *politique générale* » : désignant *l'ensemble des questions que leur importance particulière doit faire considérer comme d'une portée générale, et à la solution desquelles, à raison de leur importance, une attention plus particulière doit être accordée; qui, de ce fait, devront être résolues par une autorité supérieure à celle d'un simple ministre.* (Le plus souvent, les constitutions assurent à l'ensemble de ces « questions générales », la garantie d'une discussion collective au sein du conseil des ministres).

Sans doute, le fait que les constitutions modernes ont fait la confusion entre « l'attitude politique », le « système politique » du Cabinet, et l'ensemble des « questions générales »; désignant le tout du même nom de « politique générale » — peut obliger les gouvernements — comme c'est le cas en France — a se retirer, si une décision prise sur l'une de ces questions générales n'a pas l'approbation du Parlement [200]; même si elle ne manifeste pas d'accord doctrinal profond — Mais, ce qu'il faut bien comprendre, c'est que si la constitution a pu, par cette confusion de deux sens sous un même terme, supposer implicitement une « attitude collective » au Cabinet sur tout l'ensemble des questions dites « générales », et rendre le Cabinet entier responsable des décisions intervenues en ces matières, — la constitution n'a pas pu faire que, dans la réalité, un tel accord profond et véritable existe réellement toujours — Cela, particulièrement dans les Cabinets de coalition.

Et l'on conçoit, aussitôt, l'intérêt de substituer à une terminologie confuse, susceptible de masquer ce dernier fait, et qui l'a masqué aux yeux de beaucoup, et notamment des constituants de 1875 — une terminologie plus exacte, qui, non seulement éclaircisse les développements qui vont suivre, mais encore permette, dès l'abord, de saisir la différence qui peut exister entre l'attitude politique doctrinale du gouvernement, sur les matières à propos desquelles un accord doctrinal existe dans son sein — et l'ensemble de questions particulièrement importantes qui constituent le domaine matériel de la « politique générale » — sur lequel le Cabinet peut être considéré comme l'auteur responsable des décisions prises, si c'est le vœu de la constitution, mais à propos desquelles, ce vœu de la constitution peut être

(200) Article 6 précité de la Loi Constitutionnelle du 25 février 1875.

impuissant à réaliser, pratiquement, une complète unité de doctrine au sein du Cabinet.

Si le « système politique » doctrinal du Cabinet[201] peut s'étendre à la solution de l'ensemble des « questions générales » — rien de mieux; mais il fallait se débarrasser d'une terminologie obscure qui pouvait créer l'impression, absolument fausse, qu'il s'y étend nécessairement.

A supposer que toute attitude prise sur une question générale engage la responsabilité du Cabinet entier — (Ce qui peut être l'affirmation de beaucoup de constitutions) — cette attitude peut n'être que le résultat d'un compromis assez artificiel elle ne marque pas nécessairement un accord doctrinal réalisé au sein du Cabinet — C'était une remarque qu'il était essentiel de faire dès les premières pages de cette étude.

On a vu, trop souvent, des Cabinets manifester qu'ils n'avaient point d'attitude collective sur telle ou telle question d'importance générale, pour qu'on adopte une terminologie qui risquerait de masquer ce fait, ou d'en rendre plus difficile l'intelligence.

Ainsi, en juin 1927, le quatrième Cabinet Poincaré a-t-il nettement marqué n'avoir point de politique nette, et qui fut celle du Cabinet entier, sur la question de la réforme électorale. De même, en décembre 1925, le ministère Briand a manifesté, en faisant succéder l'application des vues financières de M. Doumer à l'application de celles de M.L Loucheur qui se trouvaient opposées — qu'il n'avait point de « doctrine financière ».

Et, déjà, cette étude préliminaire, pour simplement terminologique qu'elle ait été, nous amène à formuler une hypothèse logique extrêmement probale : Il semble que la responsabilité solidaire, si elle s'étend au domaine entier des « questions générales » trouvera une base très ferme, lorsqu'à l'intérieur du Cabinet existera, préalablement, une unité de vues, un système doctrinal étendu à toutes ces questions — Au contraire, il semble, logiquement, que la responsabilité collective, ainsi entendue, doive manquer de base solide dans un Cabinet où l'accord préalable et profond, qu'elle suppose, n'existe pas sur tout ou partie des questions envisagées.

(201) Ce mot de « Système politique » n'est pas un mot nouveau. M. Barthélémy l'emploie dans le même sens « Introduction du régime parlementaire en France, p. 289.

PLAN

La première partie de cet ouvrage traitera de la théorie de l'unité politique du cabinet, on y définira cette notion d'unité du cabinet et les éléments que suppose sa réalisation, on en recherchera les origines, ainsi que les formes diverses qu'elle peut revêtir. Enfin, on examinera la place qu'elle occupe dans la théorie du régime parlementaire.

Une deuxième partie montrera les applications qui ont été faites — dans la pratique constitutionnelle des divers pays parlementaires, ou dont les institutions s'inspirent du parlementarisme — de cette idée d'unité du cabinet et l'on s'attachera à mettre en lumière le caractère correct ou non de cette application, ses avantages ou ses inconvénients, ainsi que leur cause.

Dans une courte conclusion, nous résumerons les enseignements de cette étude qui sera suivie d'un appendice contenant l'exposition et la critique de divers projets de réforme de l'institution de l'unité du cabinet : projets destinés à l'amélioration de la pratique parlementaire dans les pays ou l'unité du cabinet se réalise mal.

Enfin, nous indiquerons au sujet d'une réforme de la même institution, quelques idées inspirées de l'observation de la pratique parlementaire des différents états, et destinées à en faciliter l'application correcte — le jeu normal et profitable du parlementarisme.

PREMIERE PARTIE

La Théorie de l'unité du Cabinet parlementaire.

Chapitre I.

La théorie de l'unité politique du cabinet. Les éléments de cette unité.

On désigne souvent, la théorie de l'unité politique du cabinet, l'institution même de l'unité du cabinet sous le nom de : « solidarité ministérielle » c'est là, encore, l'une de ces erreurs terminologiques dont notre langage constitutionnel abonde.

On a vu un peu plus haut la confusion que font beaucoup d'esprits sous l'unique vocable de solidarité ministérielle, de l'idée d'unité du Cabinet et de l'idée de responsabilité collective : nous n'y reviendrons pas. La solidarité ministérielle que nous avons définie comme la forme collective de la responsabilité gouvernementale, n'est que l'un des éléments, l'une des manifestations, de l'idée plus compréhensive d'unité du Cabinet : dans les constitutions parlementaires, c'est en consacrant explicitement l'institution de la solidarité ministérielle, que la constitution proclame implicitement son adhésion à l'idée de l'unité politique du Cabinet : il n'en doit résulter cependant aucune confusion entre l'idée d'unité politique du Cabinet et celle de responsabilité collective des ministres, la seconde est seulement l'un des éléments, et l'une des manifestations de la réalisation de la première. Le Cabinet parlementaire constitue une « unité politique », cela signifie qu'il a une action propre, qu'il trouve en lui-même, sa propre direction, qu'il a une pensée, une action, une responsabilité communes, qui, sans doute, ne se manifestent pas nécessairement dans toutes les occasions, mais qui doivent se réaliser dans certains cas.

Mais, comme nous venons de dire que l'unité politique du cabinet doit exister et se manifester dans les trois domaines de la pensée, de l'action et de la responsabilité gouvernemen-

tale, nous suivrons, pour étudier ces trois éléments, l'ordre logique : comme la pensée précède l'action, nous dirons quelques mots de l'homogénéité doctrinale du cabinet avant de parler de l'unité de son action, et nous terminerons par l'étude de la responsabilité collective qu'il encourt en raison de cette pensée et de cette action communes et qu'on appelle la solidarité ministérielle.

Section I.

LA THÉORIE DE L'HOMOGÉNÉITÉ DOCTRINALE DU CABINET.

A). *Définition.* — La première manifestation de l'unité politique du cabinet, c'est — avons-nous dit, son homogénéité doctrinale, c'est-à-dire, une certaine communauté de vues qui assure une entente doctrinale de tous les ministres qui font partie du cabinet — elle détermine la position commune à tous les ministres dans les controverses politiques qui se font jour sur les questions auxquelles s'étend cet accord doctrinal : c'est « une identité de convictions politiques »[1], une « analogie de principes et de sentiments », « l'unité spirituelle du ministère » [2].

B) *Conditions de la réalisation de l'homogénéité.* — Elle se réalise d'autant mieux que le nombre des groupes participant au pouvoir, est moins grand.

Dans l'opinion publique, qui peut être comparée à « un océan de discussions ou se croisent et s'entrecroisent les courants les plus divers » [3] on distingue certains courants doctrinaux plus ou moins puissants formés par l'existence d'associations qui ont en commun, « les mêmes opinions sur la conduite des affaires, le même désir d'arriver au pouvoir pour y faire triompher leurs idées » : *c'est la définition du parti : groupement uni et homogène* — les organisations politiques au sein desquelles existe cette homogénéité doctrinale sont

(1) Voir des Définitions analogues dans Dupriez « les Ministres », II, p. 450, Bloch « le régime parlementaire », thèse 1905, p. 97. Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, I, p. 157, Ch. Benoist « la réforme parlementaire », p. 17.

(2) Gigout « théorie de la responsabilité », op. cit., p. 89.

J. Barthélémy, « introduction du régime parlementaire en France », 1904, p. 133 et 139.

(3) Hauriou Précis de Droit Const., 1923, p. 214, 215.

donc ce qu'on appelle les partis : organisations basées sur l'abandon que font leurs membres des divergences légères qui peuvent les séparer, en vue du triomphe de leurs opinions communes sur les questions vraiment importantes [4]. Le parti, réunissant sous une même étiquette qui caractérise sa politique, tous ceux qui participent à l'accord doctrinal réalisé dans son sein, les organise en vue du triomphe de ces idées, faisant litière des divergences qui existent entre ses membres sur des questions secondaires, pour mettre en valeur l'accord réalisé entre eux sur les solutions à apporter aux questions vraiment importantes [5]. Parfois, l'homogénéité doctrinale d'un semblable groupement politique n'arrive pas à se réaliser sur toutes les questions essentielles qui se posent : A l'intérieur du groupement, on peut distinguer alors des groupements secondaires, plus ou moins nettement distincts, et parfois très peu — qui marquent cependant l'existence de divergences doctrinales importantes, une réalisation incomplète de l'homogénéité doctrinale du groupe, qui reste divisé contre lui-même sur des questions importantes : Souvent un tel groupe s'appelle aussi un parti, — c'est à tort selon nous : Il faut réserver le nom de parti au groupement primaire, homogène doctrinalement sur toutes les questions essentielles et organisé pour le triomphe d'une doctrine une, étendue à toutes ces questions.

Le groupement secondaire où fusionnent plus ou moins largement, sans abandonner certaines divergences profondes, des groupements primaires et homogènes plus ou moins distincts, n'est pas un parti, mais une coalition, un groupement de partis [6].

Sans doute, au sein même du parti, l'accord doctrinal n'est pas étendu à toutes les questions qui pourront se poser, mais il l'est à toutes celles de ces questions qui présentent l'impor-

(4) Voir Erskine May « Constitutional History », II, p. 158, en anglais, et Lawrence Lowell « l'opinion publique et le gouvernement populaire », trad. Jéze, 1924, p. 89.

(5) Voir J. Delpech « La notion de parti » R. D. P. 1910, tome 27, p. 543, 544, 553, 561, Hauriou « Précis de droit public » 1910, p. 326, Burke « Present discountents » (Works, II, p. 335). L. Bourgeois « Vues Politiques » dans Revue de Paris, 1898, II, p. 456, La Chesnais : « statistique électorale » Revue de Paris, 1910, III, p. 638 et 888, Erskine May, op. cit. II, p. 132.

(6) Voir J. Delpech écrivant sur le parti radical « La Notion de Parti », R. D. P. 1910, p. 563 et ss. 570 et ss. qui cite lui-même L. Bourgeois : Vues Politiques », op. cit. 1910, Revue de Paris, II, p. 697, Denys Cochin « Revue de Paris », 1898, II, p. 520, Jaurès : « Vues Politiques », Revue de Paris, 1910, p. 809 à 826.

tance politique particulière qui en fait des questions générales et, en cela, le parti se distingue de la coalition où l'accord doctrinal n'est réalisé que sur les solutions à apporter à une partie de ces questions générales. Des divegences subsistant au sujet des autres questions entre les groupes coalisés. De même que dans le parti, une homogénéité doctrinale absolue, étendue à tous les cas qui pourront se présenter, est impossible à réaliser dans le cabinet parce qu'elle ne peut exister entre plusieurs hommes. Mais elle peut, si tous les ministres sont pris dans le même parti, se réaliser sur toutes les questions d'importance générale. Il est vrai que le choix de tous les ministres dans un même parti, suppose une condition préalable : c'est que ce parti dispose à lui seul de la majorité parlementaire : Si les partis sont très nombreux, rarement l'un d'entre eux pourra disposer à lui seul de cette majorité et la conserver : et, cependant, la réalisation de la plus large homogénéité doctrinale au sein du Cabinet et de la majorité, rend éminemment souhaitable l'existence de grands partis bien organisés, dont, à un moment donné, un seul soit assez fort pour occuper seul le pouvoir :

Il faut donc convenir de l'utilité que présentent l'existence et l'organisation de grands partis politiques dans un pays parlementaire. Cependant, on remarque que l'idée de parti ne jouit pas auprès des citoyens d'une grande faveur, on reproche aux partis de sacrifier l'intérêt national à celui d'une oligarchie, de diviser les citoyens, de susciter des haines, d'éloigner de la vie publique une partie des grandes capacités politiques, d'organiser la fréquence et la brutalité des changements dans la direction de la politique nationale[7]. Mais, comme la différence des opinions politiques entre les hommes, fait qu'il existe nécessairement des partis dans un état libre, que l'existence des partis apparaît comme la condition même du « party government » et, d'ailleurs, est plus heureuse que nuisible, puisque seule elle permet, en l'organisant, l'exercice de l'influence des citoyens sur la direction de la vie publique,

(7) Voir Bolingbroke Works III, p. 15, Lawrence Lowell, op. cit., 1924, trad. Jéze, j. 87 et ss. Esmein et Nézard R. Pol. et Parl. 1903, tome 37, p. 118 à 125, Ostrogorski « la démocratie et l'organisation des partis politiques », II, p. 577, Erskine May, op. cit. II, p. 132, 235, 236, Sidney Low, op. cit., p. 117, Dicey, op. cit. traduction Jéze, 1901, p. 390, 391. Esmein et Nézard « éléments », 1921, I, p. 253.

Erskine May appelle les partis « the very life blood of free-« dom » [8].

L'existence de grands partis bien organisés et disciplinés, nécessaire à la réalisation de l'homogénéité doctrinale au sein de la majorité parlementaire, est, par conséquent, nécessaire aussi à l'homogénéité du cabinet. On a pu dire que l'existence de grands partis fortement organisés, était une condition indispensable au bon fonctionnement du gouvernement [9]. La meilleure condition pour la réalisation d'une large homogénéité doctrinale dans le cabinet, ce sera le régime de la succession au pouvoir de deux grands partis opposés : Ainsi, l'homogénéité se réalise sur toutes les questions importantes. Si un tiers parti existe, il peut arriver qu'il tienne la balance entre les deux autres, et la clarté du jeu parlementaire s'en trouvera brouillée [10]. Mais le régime de la succession au pouvoir de deux grands partis opposés, n'est pas réalisable dans tout milieu politique quelconque. Si les groupes parlementaires sont nombreux, et divisés, si aucun ne peut à lui seul disposer de la majorité, seule une coalition de groupes peut gouverner. Parfois « une large coalition est, avec évidence, la seule façon d'obtenir une majorité durable » [11]. Naturellement, l'homogénéité doctrinale d'un tel cabinet de coalition et de la majorité qui le soutient est bien plus réduite. Parfois, même, de telles coalitions peuvent être des alliances purement tactiques, très momentanées, sans nulle homogénéité doctrinale (telle, en Angleterre, la célèbre coalition de 1785) [12]. La coalition est essentiellement une formation tactique. Sans doute, elle s'appuiera le plus souvent sur une homogénéité doctrinale existant entre les groupes qui la composent sur certaines questions très importantes, mais les groupes gardent au sein de la coalition leurs doctrines opposées, leurs organisations propres : Rien d'étonnant à ce que la désagrégation de ces coalitions en soit plus aisée et plus rapide [13]. Il reste,

(8) Op. cit. II, p. 237.

(9) Voir Ch. de Chanlaire « la responsabilité des ministres », p. 156, J. Delpech, article cité, p. 538 et 539, Poincaré, Revue de Paris, 1898, II, p. 648, 649. Guizot, Mémoires III, p. 193, 194, Benjamin Constant « Principes de Politique », 1875, p. 172 et 173.

(10) Voir Guizot « Mémoires », II, p. 265, qui en donne un exemple.

(11) Poincaré, discours de Bordeaux, 25 mars 1928, relatant les événements de 1926.

(12) Voir Erskine May, op. cit., p. 151 à 158.

(13) Voir Bryce « les démocraties modernes », II, p. 494, Dupriez, op. cit. II, p. 461, H. Leyret, op. cit. p. 71.

le plus souvent, un accord doctrinal entre les membres d'un cabinet de coalition sur un certain nombre de points, sur lesquels se rencontre la doctrine des partis coalisés. Mais, sur les autres questions générales — ou l'on convient de s'abstenir, ou l'on recherche des « transactions provisoires » [14]. Mais l'on ne saurait songer à imposer aux ministres comme aux partis coalisés « le sacrifice de leurs opinions ». L'alliance ne s'est faite que « tout en réservant nos idées respectives » écrit M. R. Poincaré [15].

De tout ceci il résulte que seule une forte organisation des partis qui évite leur désagrégation et l'indiscipline de leurs membres ou l'existence d'un très petit nombre de grands partis, permettront pratiquement, au sein du Cabinet parlementaire, la réalisation d'une très large homogénéité doctrinale : Seul même, le régime qui permet à un seul parti d'avoir la majorité nécessaire au gouvernement, peut permettre la réalisation au sein du Cabinet d'une homogénéité doctrinale étendue à toutes les questions d'importance générale [16].

C) *Nécessité de l'homogénéité doctrinale. Avantages d'une large homogénéité et, par conséquent, de l'existence de partis peu nombreux et bien organisés.* — Châteaubriand, dans sa monarchie selon la charte, ne croit pas que « la différence d'opinions entre des hommes de mérite... soit un obstacle à leur réunion dans un ministère » [17] et il semble que pour lui, une homogénéité doctrinale très restreinte suffise au sein du Cabinet. Ce n'est pas là, cependant, une bonne condition de réalisation de l'unité politique du Cabinet : Il est d'évidence que l'unité du Cabinet se réalisera d'autant mieux dans les autres domaines, qu'elle se sera d'abord réalisée plus complètement sur le plan doctrinal « des volontés différentes rompent l'unité d'action et introduisent la faiblesse dans un gouvernement » [18]. Il est plus facile de s'entendre pour la mise en œuvre de principes communs, que de transiger entre des convictions opposées : Enfin, l'unité d'action du cabinet, si elle prend sa source dans une identité de convictions politiques,

422.

(14) Voir A. Dubost, « les conditions du gouvernement en France », p.
(15) Discours de Bordeaux, 25 mars 1928.
(16) Voir R. Bonnard, R. D. P. 1913, p. 565.
17) Monarchie selon la Charte, Chap. XXV, p. 30.
(18) Blackstone : commentaries, I, p. 250.

est plus sincère, plus profonde, plus durable. Logiquement, il paraît certain que plus l'homogénéité doctrinale est large dans le cabinet, plus la réalisation d'une action et d'une responsabilité véritablement communes, sont aisées : Le régime de la succession au pouvoir de deux grands partis, dont l'un exerce seul le pouvoir, apparaît donc comme le régime idéal au point de vue de la réalisation de l'homogénéité doctrinale du cabinet [19]. C'est ce régime qui avait existé le plus ordinairement dans la pratique constitutionnelle anglaise aux XVIII[e] et XIX[e] siècles.

Ce n'est pas à dire que cette homogénéité doctrinale, aussi parfaite que possible, soit indispensable à la réalisation de l'unité du cabinet : cette réalisation sera seulement moins parfaite si l'homogénéité doctrinale est moins étendue : Ainsi, là ou l'accord doctrinal n'a pu se faire, une certaine unité d'action du cabinet peut encore s'établir au moyen d'un compromis, d'une transaction, qui peut même n'avoir qu'un caractère provisoire, mais par laquelle se manifestera l'action commune, et qui engagera la responsabilité commune :

Sans doute, l'action, ainsi manifestée, n'est commune que d'une façon un peu superficielle, et la responsabilité commune ainsi engagée n'a pas non plus la même profondeur, que si elle reposait sur une base doctrinale : cela prouve donc combien il est préférable, pour la bonne réalisation de l'unité du Cabinet, que l'homogénéité y soit le plus large possible : Mais l'existence de grands partis peu nombreux ne se promulgue pas — et, bien souvent il faut, quels qu'en soient les inconvénients pour la bonne réalisation de l'unité du cabinet, se contenter de cabinets de coalition, d'une homogénéité doctrinale restreinte [20].

(19) Voir Lawrence Lowell, op. cit., 1924, p. 82.

(20) On verra par la suite qu'en Angleterre et en Belgique aussi, le régime de la succession au pouvoir de deux grands partis a pu être longtemps pratiqué de façon correcte et y produire une grande homogénéité des cabinets. Il est vrai que certains auteurs ont vu à la multiplicité des groupes un avantage : celui de représenter plus exactement la volonté de la nation (Voir Lawrence Lowell, op. cit. 1924, trad. Jèze, p. 82-83). En général, cependant, on se plaint plus qu'on ne se félicite de la multiplicité et de l'indiscipline des groupes parlementaires, comme des attitudes singulières que cette multiplicité les amène à prendre. (Voir Chronique politique R. D. P. 1902, tome 17, p. 119-120 sur un ordre du jour Massabuau du 5 juin 1902 vote par les socialistes). On peut consulter encore sur ce sujet de l'homogénéité gouvernementale en 1re ligne, l'article de M. Bonnard dans R. D. P. 1913, p. 565 à 569 notamment, ainsi que Bonde Précis de Dr. Const. 1925, p.

Section II.

LA THÉORIE DE L'UNITÉ D'ACTION DU CABINET.

A) *Définition et nécessité.* — L'unité du cabinet, pour exister d'une manière sérieuse, ne doit pas seulement se manifester dans le domaine doctrinal : son action doit, s'il est un, être une comme sa pensée [21] : Il faut éviter, dans l'action des divers ministres « ces inconséquences, et ces contradictions... « qui résulteraient d'une insuffisante réalisation de l'unité d'ac- « tion gouvernementale » [22]. Si l'unité d'action du Cabinet n'est pas assurée très fortement, il se produit des contradictions entre les initiatives des différents ministres, la division s'introduit dans le cabinet, les ministres y intriguent les uns contre les autres; aucune cause de faiblesse ou de mort n'est plus fréquente dans les cabinets que la désunion, le défaut de réalisation d'une unité d'action suffisante [23]. Si, d'ailleurs, la constitution rend le cabinet entier responsable des attitudes prises sur les questions de politique générale, ne faut-il pas que l'accord se soit réalisé en son sein sur ces questions ? Sinon un accord doctrinal — (il peut être parfois impossible entre les groupes coalisés) — au moins une unité d'action qui règle l'attitude, au moins temporaire, du Cabinet sur ces questions — (Cette attitude fût-elle même une abstention : c'est-à-dire la remise à plus tard de leur solution). L'unité d'action doit être aussi étendue, au moins, que la responsabilité collective du cabinet : Comment le rendre collectivement responsable d'une attitude purement individuelle ?

B) *Difficultés de sa réalisation.* — La réalisation de l'unité d'action du cabinet peut rencontrer des obstacles : Comme toute collaboration, elle risque de se heurter aux difficultés que peuvent créer, entre les ministres, des antipathies personnelles, des différences de formation (entre techniciens et politiciens,

186, Dicey « Introduction à l'étude du Droit Const. », traduction Jéze 1902, p. 7. Ch. de Chanlaire : « la nomination des ministres », thèse 1902, p. 87, 88, Haines (Ch. et B. M.) Principles and Problems of Government, 1926, New-York, p. 120 et ss.).

(21) Voir Dupriez, op. cit., I, p. 47, 48.

(22) Voir Gigout, op. cit.

(23) Voir Bryce « les démocraties modernes », II, p. 494, Erskine May : Constitutionnal History 1901, II, p. 96, 97, 98.

par exemple), des différences de milieu social, de naissance, d'éducation, des difficultés de caractère, des froissements d'amour-propre [24].

D'autre part, toute coordination des efforts d'un certain nombre d'hommes, suppose un chef qui dirige ces efforts, qui maintienne leur coordination : de là la nécessité, au point de vue de la réalisation de son unité d'action, de la présence au sein du cabinet d'un chef, et d'un seul : Il ne faut donc pas qu'un ou plusieurs autres ministres, quels que soient l'éclat de leur passé, ou leur capacité, y exercent, avec le « Premier » un partage d'influence. La désunion du Cabinet est le résultat le plus commun, et quasi inévitable, d'une telle situation : la rivalité de Mrs. Asquith et Lloyd George, qui amena la chute du cabinet Asquith en 1916 en fournit, entre tant d'autres, un exemple illustre et relativement récent.

Il est inévitable, même dans des cabinets relativement homogènes, et entre des ministres sympathiques les uns aux autres, que des divergences de vues s'élèvent : Lord Holland a pu dire « qu'il n'avait pas connu un seul cabinet anglais dans « lequel les membres ne se soient disputés entre eux, plus en« core qu'avec leurs adversaires au sein du Parlement » [25]. Quand ce ne seraient que les contestations inévitables qui s'élèvent forcément entre leurs départements respectifs (ne serait-ce qu'au sujet de la délimitation de leurs compétences réciproques) [26] — des divergences, des querelles, sont inévitables — Le nombre croissant des ministres n'est pas fait pour en diminuer les occasions ou en faciliter la solution [27], si nécessaire cependant, à la réalisation de l'unité d'action du Cabinet : Là encore, une forte autorité du Président du conseil se manifeste indispensable pour coordonner l'action des ministres — Une défaillance du Chef du Cabinet dans ce rôle coordinateur peut

(24) M. H. Hervieu cite entre plusieurs autres (H. Hervieu « les Ministres », p. 157-158, l'exemple de la difficulté qu'il y avait à maintenir dans le cabinet du 11 août 1830, une certaine harmonie entre plusieurs ministres, spécialement entre MM. Laffitte et le Duc de Broglie.

(25) Voir de Francqueville, op. cit., I, p. 471.

(26) Tels, en France, les conflits très longs qui ont divisé les départements de l'instruction publique et du commerce au sujet de l'enseignement technique, et ceux, tout récents, qui, après la création du ministère de l'air, divisèrent au sujet des limites de ses compétences ce département nouveau et ceux de la guerre et de la marine.

(27) Voir Lettres sur la Réforme Gouvernementale. Revue de Paris, déc. 1917, p. 82 et Courcelle Seuneil : questions constitutionnelles, p. 225.

produire les effets les plus regrettables : l'incident Delcassé en 1905 en est un exemple : Le Président du Conseil ignorait la politique du ministre des affaires étrangères et les ministres de la guerre et de la marine n'avaient pas préparé le soutien militaire et naval que supposait cette politique. L'unité d'action du Cabinet est d'autant plus difficile à réaliser d'une façon sérieuse qu'elle suppose un accord unanime sur une attitude collective [28], et que cet accord unanime peut être, notamment, dans des Cabinets de coalition, rendu très malaisé par des divergences doctrinales.

L'accord sur l'action, relativement aisé lorsqu'il existe déjà sur les principes de l'action, malgré les divergences inévitables sur leur application [29], devient très difficile en présence de divergences doctrinales, ce qui sera le cas, sur de nombreux points dans un Cabinet de coalition. D'autre part, dans un tel cabinet, les ministres issus de partis différents, n'auront pas, bien souvent, les uns pour les autres, une confiance illimitée. L'unité d'action sera bien plus malaisément réalisable si elle réclame la collaboration avec d'anciens adversaires et aussi des sacrifices doctrinaux [30]. Il est certain que l'accord sera plus difficile, l'unité d'action moins aisée dans un cabinet de coalition, où ce sont *les principes opposés eux-mêmes*, qu'il faut concilier — (et qu'il faut concilier par des sacrifices faits à d'anciens adversaires, avec lesquels la collaboration nouvelle n'a pas encore bien effacé le souvenir des anciennes luttes) [31]. Et puis, aussi, il faut reconnaître que l'unité d'action du Cabinet qui ne repose pas sur une communauté de vues doctrinales, n'est pas seulement moins aisée à réaliser, mais aussi moins profonde et moins sincère : Elle n'a pour base qu'un compromis, une transaction, qui, en donnant une satisfaction à chacun ne satisfait pleinement personne : et ne tient profondément au cœur d'aucun des ministres.

Et voici qu'apparaît de nouveau, l'utilité de la distinction que nous avons faite dans l'introduction, entre l'idée de sys-

(28) Sur la nécessité de l'accord unanime. Voir Anson , Loi et Pratique. Const. de l'Angleterre, trad. fr. II, p. 146 et R. Poincaré au service de la France IV, p. 544.

(29) Voir Lawrence Lowell » le gouvernement parlementaire de l'Angleterre » trad. Fr. 1910, p. 78.

(30) Dupriez, op. cit., p. 346 et 352.

(31) Voir des exemples de ce fait dans les mémoires de M. Dupin, II, p. 216, 217 et 233, 234.

tème politique doctrinal du cabinet, qui concrétise l'étendue de son homogénéité, et l'idée d'attitude du Cabinet sur l'ensemble de questions importantes qu'on appelle « la politique générale ». Attitude, qui, dans un cabinet de coalition, peut, au sujet d'un grand nombre de ces questions, (même si elle est purement négative) — n'être que le résultat d'un compromis ou chacun sacrifie quelque chose de ses idées personnelles — compromis dont le rejet par le Parlement n'impliquera pas nécessairement un renversement véritable de la majorité : Les partis coalisés ont pu ne pas approuver la transaction qui paraissait acceptable à leurs chefs, sans que, pour cela, la coalition soit forcément rompue : les mêmes partis reprendront le pouvoir. Au contraire, le rejet par le parlement d'une mesure dictée par le système doctrinal commun à tous les groupes au pouvoir, suppose la formation d'une majorité nouvelle et totalement différente — aucun des groupes de l'ancienne majorité ne pouvant, sans abandonner un point de sa doctrine, en faire partie :

L'unité d'action qui ne repose pas sur une communauté de vues doctrinales est donc bien moins sincère et bien moins profonde. D'où il résulte que la réalisation d'une parfaite unité d'action, sur toute l'étendue des questions générales, suppose une homogénéité de même étendue, c'est-à-dire la présence d'un seul parti au pouvoir, et la cohésion de ce parti [32]. Très rares seront, en dehors de cette hypothèse, les cas où se réalisera une parfaite unité d'action. Il faudra pour cela des circonstances exceptionnelles [33].

Section III.

LA THÉORIE DE LA RESPONSABILITÉ COLLECTIVE DU CABINET OU DE LA « SOLIDARITÉ MINISTÉRIELLE ».

A) *Définition.*

La responsabilité ministérielle collective est le troisième élément par lequel se manifeste l'unité politique du cabinet

(32) Voir Chronique constitutionnelle d'Angleterre, R. D. P. 1916, p. 614 et ss. 416 et cc.

(33) Voir en de telles circonstances, un exemple de réalisation d'une vraie unité d'action dans Poincaré au service de la France, II, p. 67.

et la conséquence logique de la réalisation des deux autres.

Si la doctrine et l'action du cabinet sont unes et là où elles le sont, la responsabilité du cabinet doit être une.

L'unité d'action réalisée dans le cabinet peut logiquement suffire à fonder la responsabilité collective. Le fait de l'accord du cabinet au sujet d'une décision suffit à expliquer qu'il en soit collectivement responsable.

Mais, dans la pratique, on peut se demander si la responsabilité commune fondée sur une simple transaction, sur un compromis qui ne satisfait parfaitement personne, dont le rejet n'entraîne pas nécessairement la chute de la coalition gouvernementale et peut permettre à tout ou partie des groupes qui la composaient de participer à nouveau au pouvoir, sera bien stable et bien sérieuse. On peut se demander si, après s'être retirés par l'effet de la solidarité ministérielle, les chefs des groupes qui demeurent au pouvoir ne seront pas naturellement poussés à accepter des portefeuilles dans la nouvelle combinaison.

Le vote qui vient d'être émis ne les a pas sérieusement atteints dans la confiance de leurs partis qui se sont contentés de ne pas ratifier un compromis auquel eux-mêmes peut-être, ne tenaient guère et ne s'étaient que difficilement résignés. Leur groupe revient au pouvoir. N'est-il pas normal qu'ils y reviennent aussi, puisqu'ils en sont les chefs ?

Cependant, leur retour au Pouvoir est une rupture de la solidarité ministérielle — car ce n'est pas véritablement s'en aller que de sortir par une porte pour rentrer par l'autre. La responsabilité n'est plus collective qu'en apparence, l'unité politique du cabinet n'est plus sérieuse dans le domaine de la responsabilité.

B) *Conditions de réalisation.*

De cet examen, il résulte que logiquement la réalisation d'une véritable et sérieuse unité du Cabinet dans le domaine de la responsabilité est subordonnée à son existence réelle dans les domaines de la doctrine et de l'action.

Sans unité d'action profonde, c'est-à-dire reposant sur une véritable communauté de vues, pas de certitude d'une réalisation sérieuse et stable de la responsabilité collective.

L'unité politique du cabinet n'apparaît donc comme sé-

rieuse et durable, que dans la mesure où elle trouve sa base dans une unité d'action sincère reposant sur une véritable harmonie doctrinale. Alors seulement, elle peut se manifester par une responsabilité vraiment collective : là, au contraire, où l'unité du cabinet ne s'appuie que sur une unité d'action sans base doctrinale, elle a quelque chose de factice, d'artificiel, et la responsabilité collective ne se réalise que mal [34].

C'est ce fait que constate M. J. Mayoux, lorsqu'il appelle « conditions de la solidarité » l'homogénéité doctrinale et l'unité d'action du Cabinet, dont la réalisation conditionne, en effet, celle de ce troisième élément de l'unité du cabinet qu'est la responsabilité collective [35].

Section IV.

DES MOYENS PAR LESQUELS PEUT ÊTRE POURSUIVIE LA RÉALISATION DE L'UNITÉ POLITIQUE DU CABINET.

Il s'agit ici des moyens propres à assurer la plus large réalisation possible de l'homogénéité et de l'unité d'action du Cabinet, puisque la réalisation de sa responsabilité collective dépend de celle de ces deux premiers éléments.

1° Ces moyens tendront à assurer un choix des Ministres tel, qu'ils aient le plus de chances possible de s'accorder entre eux et avec le Parlement.

2° à établir entre eux un accord sur les grandes lignes de l'action gouvernementale.

3° à raffermir cet accord par l'établissement d'organismes de direction et de coordination de l'action ministérielle.

(34) Une véritable solidarité suppose entre les ministres « une homogénéité et une unité de vues réelles » écrit M. Barthélemy. « Introduction du régime parlementaire », page 139). Voir aussi P. Barrière dans le Droit Public Français dans la première Période de la Guerre ».

(35) Par contre, c'est à tort que M. Mayoux voit dons la « constitutionnalité » du cabinet qui serait le fait pour lui d'avoir obéi à la règle qui veut qu'il sorte de la majorité une « condition de la solidarité ». Le fait d'appartenir à la majorité parlementaire n'est pas essentiel à l'unité du cabinet : un cabinet issu d'une simple minorité et qui, par exemple, dissout le parlement peut constituer une unité politique parfaitement cohérente. Tel fut le cas des cabinets de Broglie, de Rochebouët, François Marsal, et Chautemps.

A) *Moyens tendant à déterminer un choix des ministres tel, qu'ils aient autant que possible de chances de s'accorder entre eux et avec le parlement :*

Ce seront :

1° *Le choix des ministres dans le Parlement :* il a l'avantage de permettre une compréhension meilleure des aspirations parlementaires par les ministres, et de faciliter, par conséquent, l'entente du Cabinet et de la majorité, en attestant « aux yeux de tous « l'intimité du lien qui unit le pouvoir exécutif au pouvoir législatif » [36]. Il y a des pays ou le choix des ministres dans le Parlement est obligatoire ou presque, tel est le cas de l'Angleterre [37]. En France, la règle est très générale sans être obligatoire, elle est de mieux en mieux observée. On a vu cependant, parfois, des techniciens aux départements de la guerre et de la marine (amiraux ou généraux) ou même, pendant et après la guerre, à quelques autres départements [38]. Ils deviennent très rares, le choix de tous les ministres dans le Parlement ayant cet avantage d'éviter ces différences dans la manière d'envisager les choses, qui se produisent nécessairement entre techniciens et politiciens, et de réduire ainsi les occasions de heurts. Enfin, ce mode de choix a l'avantage de grouper au sein du cabinet, autant qu'on le peut, des éléments de même nature [39].

2° *Le choix par le Président du Conseil de ses collaborateurs :*

Laisser au Chef de l'Etat le libre choix des membres du cabinet ce serait lui donner sur le ministère dont il ne fait pas partie, une autorité véritable, enlever au cabinet cet élément d'unité qu'est une autorité qui lui soit intérieure. Si c'était au chef de l'Etat qu'il appartenait de désigner effectivement les membres du Cabinet on risquerait de le voir chercher à diviser pour régner, (comme fit en Angleterre George III),

(36) H. Hervieu, op. cit., p. 107.

(37) Voir Esmein et Nezard. Eléments 1921, I, 170. Barthélémy et Duez. Op. cit., 1926, p. 537. Todd Le Gouvernement Parlementaire. Ed. Walpole Trad. Fr. II, p. 40.

(38) Tels MM. Claveille, Ricard et Ogier entre 1917 et 1921.

(39) J. Barthélémy. Introduction du Régime Parlementaire, p. 135 H, Hervieu, op. cit., p. 101 à 107, Sibert, le Premier Ministre en Angleterre, p. 212, rapport Aubriot au nom de la Commission du Suffrage Universel, déposé le 30 mars 1914. J. O. Doc. Par. Chambre S. O. 1914, p. 1572.

et non à affermir l'unité du Cabinet, cette unité ayant pour effet de limiter son autorité personnelle.

Pour assurer l'unité du cabinet il faut donc que ce soit un ministre, et celui qui joue le rôle d'élément coordinateur de cette unité, qui choisisse ses collègues. Son intérêt sera de les choisir tels, qu'il puisse s'entendre et collaborer avec eux, et qu'ils soient susceptibles, eux-mêmes, de s'accorder entre eux : Le choix des ministres par le chef du Cabinet assurera au sein de celui-ci la réalisation de toute l'homogénéité conciliable avec l'état de la majorité. Il évitera la formation de cabinets aux éléments trop discordants, la présence de personnalités par trop antipathiques [40].

Sans doute, ce choix de ses collaborateurs par le Premier Ministre, peut, s'il est très libre, produire quelques abus : c'est ainsi qu'en 1901 un premier ministre anglais se vit féliciter ironiquement, pour avoir distribué quatre portefeuilles à des membres de sa famille : « d'avoir une famille à laquelle le ciel avait si libéralement dévolu les capacités gouvernementales ». Cet inconvénient est moins redoutable, cependant, que ceux qui naissent, en Allemagne par exemple, d'une insuffisante liberté de choix du chef du Cabinet [41].

B) *Moyens par lesquels s'établit un accord entre les Ministres sur les grandes lignes de l'action gouvernementale :* C'est par l'élaboration de la déclaration ministérielle que s'établit cet accord.

Chaque Cabinet à sa formation, s'essaye à réaliser entre ses membres un accord, le plus étendu possible, sur les grandes lignes de l'action gouvernementale. Il en fait part le plus souvent au Parlement.

La réalisation d'un semblable accord autour d'un programme commun est, naturellement, d'autant plus difficile, et s'étend à d'autant moins de questions, que l'homogénéité du Cabinet sera plus faible, qu'il représentera une coalition de groupes plus nombreux et plus séparés les uns des autres sur

(40) Voir Esmein Eléments 1921, I, 157, Sibert, Op. cit., p. 212 et 79 Bonde Précis de Droit Constitutionnel, 1925, p. 186, Gigout, op. cit., 171, Ch. de Chandelaire, op. cit., p. 96 et 97.

(41) Voir R. Brunet. La Constitution Allemande du 11 août 1919, p. 205 et suivantes.

(42) C'est le cas en Allemagne où l'accord sur le Programme se négocie avec les Comités Directeurs des Partis. Voir René Brunet, op. cit., p. 205.

le terrain doctrinal. Que l'effort de conciliation autour d'un programme commun soit le fait du Président du Conseil, ou encore le fait de négociations directes entre les partis coalisés [42], cet effort aboutira difficilement, dans un Cabinet de coalition, à un accord sur un programme complet [43].

Dans un tel Cabinet, l'accord risquera d'être surtout négatif, il tendra seulement à écarter toutes les grandes questions, sur lesquelles l'accord doctrinal n'a pu se faire au sein de la coalition.

Il risque de subsister souvent de ces « questions ouvertes » sur lesquelles l'accord ne s'est pas fait. L'effort du Cabinet, au moment de sa formation, devra tendre à limiter autant que possible le nombre et l'importance de ces « questions réservées » dont l'existence affaiblit son unité : car il n'a point d'attitude ni de responsabilité communes à leur sujet.

Dès le moment de la formation du Cabinet, il faut essayer de concrétiser l'unité de son programme sur le plus grand nombre de questions possible. Plus l'homogénéité relative du Cabinet sera grande, plus cette tâche sera facilitée [44].

C) *Moyens qui tendent à maintenir l'unité du cabinet par l'établissement d'organismes de direction et de coordination de l'action ministérielle :*

Ces organismes sont le chef du Cabinet et le Conseil des Ministres.

1° *Le chef du Cabinet :* Les occasions de divergences et de frictions entre les Ministres sont trop fréquentes, la difficulté d'harmoniser leur action est trop réelle, la nécessité de l'existence d'un chef commun pour maintenir l'unité trop évidente, pour que le Cabinet puisse se passer de ce Chef.

Désigné au choix du chef de l'Etat, par la situation parlementaire, c'est-à-dire, par le triomphe des idées qu'il représente, le Président du Conseil, après avoir composé le Cabinet, lui donnera son nom. Il sera le chef, dont le Ministère a besoin pour rester uni.

Chef unique, car tout partage de son autorité qui l'affaiblirait, aurait, comme déjà nous l'avons indiqué, les conséquences les plus fâcheuses pour l'unité du Cabinet : Louis XVIII le sen-

(43) Voir Dupriez, op. cit., p. 344 à 346.

(44) Voir Lawrence Lowel, Le Gouvernement de l'Angleterre. Ed. Fr. I, p. 177 et ss. 89 et ss.

tait, qui écrivait à Decazes « Lorsque le Roi change son mi-« nistère, il ne dit pas à deux personnes, mais à une seule, de « lui en former un » [45].

L'on doit s'attendre à ce que le Premier Ministre, qui tire son autorité, sans doute, de sa désignation par le Chef de l'Etat, mais surtout de sa situation de chef de la majorité, ait, dans son cabinet, une autorité d'autant plus aisée à imposer, que la majorité, dont il est le chef, est plus unie et plus disciplinée.

Plus la qualité de « Leader » du chef du Cabinet, est nette, plus il incarne parfaitement « l'idée dominante du ministère » [46], plus son autorité sur ses collègues sera grande. Ses collègues doivent sentir, que, proposés par lui au choix du chef de l'Etat, ils doivent montrer une grande déférence aux avis du Chef du Cabinet, et que celui-ci pourrait se séparer de ceux dont les conceptions heurteraient trop les siennes. Sans doute, dans la plupart des pays parlementaires, le chef du Cabinet reste le collaborateur de ses collègues, et non leur chef hiérarchique, mais toute l'influence, si grande soit-elle, qu'il peut avoir sur eux, n'est pas inutile au maintien de l'unité d'action du Cabinet : Sans un chef très influent, les ministères chercheraient auprès du Parlement ou du Chef de l'Etat, l'appui de cette autorité dont le Cabinet doit posséder en lui-même la source [47].

Il faut un chef pour ce rôle nécessaire de direction et de coordination, lors de la formation du Cabinet comme par la suite [48].

Il faut, même, que le chef du Cabinet soit en mesure de surveiller de près, dans chaque département, l'exécution de la politique commune, d'assurer, en unifiant leur action, la bonne entente des départements ministériels, ainsi que de leurs chefs respectifs.

(45) Voir Barthélémy. Introduction du Régime parlementaire, p. 126, 134, 138. Sibert. Etude sur le Premier Ministre. Op. cit., p. 188, 189, Gigout, op. cit., p. 170, 171, Esmein Eléments, 1921, I. 157. Racinet. La spécialisation des Ministres en France, Thèse 1910, p. 135, Y. Guyot. Politique parlementaire et politique atavique, 1924, p. 62. H. Hervieu. Les Ministres, p. 158.

(46) Voir J. Barthélémy. Introduction du Régime Parlementaire, p. 118. Certains auteurs anglais ont vu, à tort, dans le chef du cabinet, une sorte d'élu de la nation au suffrage universel indirect (Voir Sidney Low, cité par Esmein, 1921, I, p. 166 et 492).

(47) Voir M. Sibert, op. cit., p. 258 et 260. Esmein Eléments, 1921, I. 157. H. Hervieu, op. cit., p. 159 et 161.

(48) Voir Ch. de Chanlaire, op. cit., p. 88 et ss.

Dans quelques pays parlementaires, en Angleterre notamment, le caractère de symbole de l'unité du Cabinet qui appartient au Premier Ministre, est plus nettement indiqué qu'autre part, par une sorte de monopole, existant à son profit, des rapports directs entre le cabinet et le chef de l'Etat [49].

C'est au Chef du Cabinet qu'il appartient, seul, de parler au nom du Gouvernement, ou de permettre à un ministre de le faire [50].

2° *Le Conseil des Ministres :* C'est l'organisme suprême au sein du Cabinet : Il est normal et logique qu'il intervienne pour prendre toutes les décisions qui engageront la responsabilité collective du Cabinet. Pour engager ainsi cette responsabilité collective, il est, d'ailleurs, normal et logique que ces décisions aient recueilli un assentiment unanime en son sein [51].

Pour que soit assurée l'unité d'action du Cabinet, il faut que le Conseil des Ministres où le Conseil de Cabinet, soit mis à même, non seulement de connaître de la solution de toute question générale, mais encore d'exercer un contrôle, une direction sérieuse et effective de toute l'action départementale. Au Conseil se termineront les contestations qu'autrement on n'aura pu résoudre : ce doit être la « Chambre de Compensation » (Clearing House) des intérêts en conflit [52].

Il est un pays : l'Angleterre [53], où, malgré que la responsabilité collective, s'étende à tous les ministres, le cabinet dont les membres entrent au conseil, ne comprend pas tous les ministres : il n'en va pas de même en France où tous les minis-

(49) Voir Todd « Ed. Walpole ». Trad. Fr. II, p. 160. Sidney Low. Op. cit., p. 143 Anson Law and Custom, 2 p. 154. Trad. Fr.-P. Dubois. Chronique constitutionnelle dans Revue du Droit Public 1919, p. 89, Sibert, op. cit., p. 153 à 158, 17 et 167. Esmein, op. cit., 1921, I, 157 à 166, II, 233 et ss.

(50) L'exemple d'une telle autorisation se trouve fréquemment. Le discours du 19 janvier 1927 de M. A. Briand, Ministre des Affaires Etrangères à la Chambre des Députés. J. O. 20 janvier en fournit un exemple.

(51) Voir J. Clos. « La Responsabilité des Ministres ». Thèse. Op. cit., p. 37, Barthélémy. « Introduction du Régime Parlementaire », p. 108, 120, 289, 292. « Le Gouvernement de la France », 1925, p. 112, Dupriez, op. cit., I, p. 50. Crayssac, op. cit., p. 35.

(52) Voir Daily News, 8 déc. 1917. Voir Barthélémy. « Le Gouvernement de la France », p. 102. « Le Problème de la Compétence », p. 160, Barthélémy et Duez, op. cit., 1926, Todd Ed. Walpole Trad. Fr. P. 19, Ch. Segard « La responsabilité Politique des Ministres », Op. cit., p. 36. Djiras « l'Organisation Politique de la Grèce », thèse Paris, 1927, Racinet, op. cit., p. 135, 137, 163.

(53) Voir Dupriez, op. cit., I, p. 36 à 40.

tres et même les sous-secrétaires d'Etat, ont entrée, au moins au conseil de Cabinet. Ceci, même depuis l'accession au pouvoir du premier Cabinet Tardieu, pendant lequel on a vu les sous-secrétaires d'Etat participer à certains conseils des Ministres très importants, par exemple : celui du 14 janvier 1930.

De même que le rôle du Président du Conseil, celui du Conseil des Ministres, est grandement facilité par la réalisation, au sein du Cabinet, d'une large homogénéité — rendu au contraire plus difficile dans un cabinet de coalition.

Chapitre II.

Origines de l'institution de l'unité politique du Cabinet.

L'idée de l'unité politique du Cabinet n'est pas « sortie du « cerveau d'un théoricien, elle est le résultat d'une création « continue » d'une lente évolution politique [1]. Ses origines se confondent avec les origines même du Parlementarisme.

L'origine des Ministres modernes est double : L'une, très ancienne, remonte à cette domesticité supérieure qui entourait les rois et les seigneurs de l'époque mérovingienne, l'autre, plus récente, se trouve dans les fonctions de quelques secrétaires, simples copistes à l'origine, que l'on trouve vers le XV[e] et le XVI[e] siècles dans l'entourage de nos Rois [2].

Le Conseil du Roi, en France comme ailleurs, se vit augmenter à chaque instant de membres nouveaux : bien des seigneurs y avaient une influence peu favorable à l'autorité du Monarque, et celui-ci cesse bientôt d'y régler véritablement ses affaires, et en réserve la confidence sincère à un plus petit nombre de serviteurs plus dévoués.

En France, c'est sous Louis XIII que ces serviteurs prennent le nom de Ministres.

L'origine des Ministres est analogue en Espagne, en Allemagne, en Angleterre. Dans ce dernier pays, notamment, le « Privy Council », très semblable à notre Conseil du Roi, est, comme lui, trop nombreux, et encombré de grands seigneurs, expédie trop lentement les affaires, et montre, à la volonté royale, des résistances qui devaient rapidement amener le Roi d'Angleterre, comme son voisin de France, à se composer

(1) Voir Barthélémy « Les Institutions de la France », 1925, p. 99.
(2) Le Premier d'entre eux qui ait été une sorte de ministre, est Florimond Robertet sous Charles VIII. Voir H. Hervieu, op. cit., p. 79.

un petit conseil intime, auquel, seul, il soumettra les affaires les plus délicates et les plus importantes [3].

Ce nouveau système avait pourtant, aux yeux du Parlement anglais, l'inconvénient capital d'accroître la force du Roi, en lui permettant de se passer des services d'un conseil privé peu docile. En vain, multiplia-t-il ses remontrances contre ce « comity of State » sans existence légale. L'impossibilité de gouverner avec le « Privy council » trop nombreux devait l'emporter. Le Cabinet, tant détesté, fut maintenu sous Charles II, et, dès le temps de la Reine Anne, la substitution complète du Cabinet au « Privy Council » est un fait accompli. Celui-ci joue pour la dernière fois, un rôle important à la mort d'Anne, pour écarter du trône Jacques III Stuart, au profit d'un protestant de la maison de Hanovre [4].

Mais, pour être à l'origine des cabinets parlementaires modernes, le cabinet des Stuart n'y est cependant guère comparable : il ne constitue pas une unité politique, et, entre ses ministres, individuellement choisis par le Roi, subsistent des différences considérables de rang et d'opinion [5].

L'unité politique du Cabinet dans les domaines de la pensée, de l'action, de la responsabilité, ne devait s'introduire que par une lente évolution, qui n'est complètement achevée en Angleterre que vers le milieu du XIX[e] siècle.

En France, elle devait s'introduire progressivement, mais assez rapidement, sous l'influence des idées anglaises, à partir de la Restauration [6].

(3) Voir Sur l'Origine des Ministres et sur ce qui précède, Esmein, op. cit., 1921, I, p. 162 et 163, H. Hervieu, op. cit., p. 82, Viollet « Histoire des Institutions Politiques et Administratives de la France », 2, p. 106, 107, 130, 140, 141, et note à la p. 141. Ch. de Chanlaire, op. cit., p. 10, 27 à 29, Fischel « Institutions de l'Angleterre » (traduction Vogel), I, p. 273, 274, Dicey « the Privy Council », Gardiner Constitutionnal Documents, p. 106, Hauriou. « Précis de Droit Const. 1923 », p. 424, 425, 428, Anson Pratique Const. de l'Angleterre, Trad. Fr., p. 33, de Lapradelle « Cours de Droit Const., 1912 », p. 336.

(4) Voir de Lapradelle, op. cit., p. 336; Esmein, op. cit., 1921, I, 163, Sidney Low « The Government of England », p. 26 et ss. de Francqueville, I, p. 438, Jenks « Parliamentary England 1903 », p. 24 et ss.

(5) Voir H. Hervieu, op. cit., p. 89.

(6) Voir Duguit traité, p. 648-649. Erskine May, op. cit., 3, 425 (en anglais).

SECTION I.

DE L'ORIGINE DE L'IDÉE D'UNITÉ POLITIQUE DU CABINET EN ANGLETERRE.

L'évolution vers la Constitution progressive d'un Cabinet vraiment « un », peut être étudiée en deux parties :

1° Introduction progressive de l'unité d'action et de l'homogénéité doctrinale dans le Cabinet.

2° Etablissement progressif de la responsabilité collective.

A) *Etablissement progressif de l'homogénéité doctrinale et de l'unité d'action du cabinet :*

Il y avait à l'origine entre les ministres anglais, membres de la Secrétairie d'Etat, et les successeurs des grands officiers de la Couronne, admis avec eux dans le Cabinet, des différences de situation, de naissance, de rang, très considérables. Rapidement, l'union que créait la lutte en commun contre le Parlement, l'importance des charges des secrétaires d'Etat, estompèrent ces différences, mais il en subsista d'autres, dûes au degré de faveur dont jouissait tel ou tel ministre auprès du prince, elles créèrent, entre les plus intimes confidents de celui-ci, un cercle restreint de ministres, qui, seuls, avaient la « circulation », c'est-à-dire, la clef des boîtes de documents [7].

A l'origine, aucune homogénéité d'opinion n'existe entre les ministres, le Roi cherche en eux seulement de bons serviteurs. Il évite plutôt de les prendre tous dans un même parti, craignant qu'ils exercent sur lui une pression dans le sens des vues de ce parti [8].

En 1696, cependant, sous l'influence de Lord Sunderland et du Parlement, Guillaume III réalise un premier cabinet Whig homogène, par l'élimination des derniers Torys qui en faisaient partie. Dès ce moment, en effet, les deux grands partis Whig et Tory existent; ils sont même, dès 1679, fortement organisés.

Peut-être le cabinet Sunderland eut-il été un exemple isolé, si l'opposition anti-dynastique du parti Tory, écartant

(7) Voir Anson Law et Custom 3, p. 107, 108 et trad. fr. I, p. 130, 135, 139, 140.

(8) Voir Anson, op. cit., Trad. Fr., p. 140.

ses membres du pouvoir jusqu'à la défaite du prétendant en 1745, n'avait peu à peu fait une tradition de l'homogénéité gouvernementale. Cette tradition se continuera, lors même que la cause de son établissement : l'opposition des Torys aura disparu [9].

Enfin, sous l'action de diverses causes, l'unité d'action du cabinet va s'établir après son homogénéité : parmi ces causes, il faut ranger l'homogénéité très forte des partis, et la vraie culture politique de l'aristocratie anglaise [10]; mais surtout, la qualité d'étrangers des rois qui règnent alors en Angleterre. Ces Rois ignorent la langue anglaise, et leur petit électorat de Hanovre leur est plus cher que la couronne d'Angleterre. Ils n'assistent pas au Conseil des Ministres — partie défaut d'intérêt — partie difficulté de s'y faire entendre [11].

George II, qui, lui, entend l'anglais, trouve la tradition que le Roi n'assiste pas au Conseil établie. Il n'y objecte pas, elle se continue [12].

Le cabinet y gagne une grande indépendance, il a fini par remplacer le Roi. Ce ne sont plus le Roi et le Parlement, mais le Cabinet et le Parlement, qui dirigent la nation anglaise. George III essaye en vain de réagir : ses tentatives se brisent contre la résistance énergique du Cabinet et du Parlement [13].

Le Cabinet, devenu indépendant ou presque, ne se réunit plus en présence du Roi : il va lui falloir un président : ce sera le Premier Ministre.

Il y a toujours eu, ou presque, dans les cabinets anglais, comme du reste à la même époque en France, un ministre, à qui la spéciale faveur dont il jouit auprès du Souverain, donne une situation privilégiée : il arrivera parfois — c'est le cas pour Godolphin sous la Reine Anne — qu'il prétende

(9) Voir Dupriez. Les Ministres, I, p. 21, 22 et ss. Macaulay « Histoire du règne de Guillaume III », trad. Pichot 2, p. 69, Todd, op. cit., Trad. Fr. I, p. 371, de Francqueville, I, p. 440, Jenks, Op. cit., p. 385. Blauvelt « The development of cabinet Government « in England 1906 », p. 65 et ss. Erskine May « Constitutionnal History », 2, p. 1, 5, 137, 140. Macaulay History, I, p. 256. Cooke History of Partys, I, p. 157. Hallam « Histoire Const. de l'Angleterre », p. 134, 135.

(10) Voir Duguit « Droit Constitutionnel », 1911, Parag. 72.

(11) Voir Anson Law et Custom 2, p. 105. Hallam Trad. Guizot, V. p. 133.

(12) Œuvres de Walpole 4, p. 476. Erskine May Constitutionnal history I, p. 7.

(13) Voir Boutmy « Le développement et la constitution de la Société Politique en Angleterre », p. 293. Esmein, Op. cit. 1921, I, p. 165. Dupriez, Op. cit., I, p. 27 et 51.

exercer quelque autorité sur ses collègues, être consulté sur leur choix. La faveur royale en fera progressivement en Angleterre, l'intermédiaire entre ses collègues et le Roi [14].

Walpole, lui-même, n'est encore que l'élu de la faveur royale, mais, déjà, cette faveur tient en partie à l'influence que le Roi connaît à son ministre sur la majorité parlementaire (Influence obtenue d'ailleurs par des moyens tout gouvernementaux).

Le Cabinet, sous la présidence du premier Ministre, qui occupe la place laissée vide par le Roi, possède un chef, qui a pu, dans une large mesure, s'entourer d'hommes de son choix.

Le Cabinet est devenu peu à peu un et homogène : Que le Premeir Ministre cesse d'être l'élu de la simple faveur royale pour devenir le chef de la majorité parlementaire, que les ministres, puis le cabinet, deviennent politiquement responsables; et, dans les trois domaines de la pensée, de l'action et de la responsabilité, l'unité du Cabinet sera un fait acquis [15].

Au reste, rien de ceci n'a un caractère officiel, légal.

L'existence même du cabinet n'a, actuellement encore, pas de caractère légal, et le titre de premier ministre n'est reconnu que depuis le 2 décembre 1905.

B) *Etablissement progressif de la responsabilité collective du cabinet :*

Originairement, tant en France qu'en Angleterre et ailleurs, les Ministres ne sont responsables que devant le Roi, de qui seul, ils tiennent un pouvoir à tout moment révocable. Le ministre ne répond de ses fautes que devant son souverain, et ce, en France, jusqu'à la fin de l'ancien régime.

S'il en est ainsi, à l'origine, en Angleterre; dès le XIV[e] siècle cependant, on y voit apparaître — à partir de 1379 — une institution : l'Impeachment, qui se résout en une accusation [illegible] Chambre des Communes, traduisant — (comme grand [illegible]ccusation du royaume) — un personnage quelconque

[illegible]odd Ed. Walpole. Trad. Fr., I, p. 424 à 426. Anson Law et Cus[illegible]Sibert, Op. cit., p. 29 et 30. Tood Parlimentary Government 2. [illegible]I. Esmein Op. cit., 1921, I, p. 165.

[illegible]iou Précis de Droit const. 1923, p. 429, Duguit, traité de [illegible]Todd Ed. Walpole I, p. 262. Todd Parliamentary Govern[illegible]t 11. Sibert, Op. cit., p. 134, 64 et 65. Anon, Loi et Pra[illegible]154.

au jugement de la Chambre des Lords, qui, comme la chambre des Pairs française, conservait des attributions judiciaires. L'Impeachment fut assez usité et le principe en fut, par plusieurs fois, confirmé par le Parlement, en 1396 notamment.

Toutefois, l'Impeachment cesse d'être employé de 1449 à 1621 : c'est le règne des Tudor, l'absolutisme royal n'en tolère pas l'usage.

Mais, dès l'avènement des Stuarts, la Chambre des Communes tire de l'oubli (en 1621) l'Impeachment tombé en désuétude [16].

En outre, cet Impeachment, qui, à l'origine, n'existait qu'à propos de crimes prévus par la Loi « indictable offences », le Parlement va prétendre, faussement, que toujours il a existé, aussi, pour les fautes graves et préjudiciables au pays : C'est la théorie de la souveraineté du parlement dans l'inculpation, qui précède à peine la souveraineté dans l'appréciation de la peine. Au milieu du XVIII[e] siècle, le parlement a triomphé sur tous ces points : L'Impeachment n'est plus guère utilisé qu'à des fins politiques, pour réprimer des crimes politiques.

Le Parlement dispose encore d'un autre moyen : C'est le Bill of Attainder : Loi qui, sans jugement, prononce une peine. Mais, il faut à un bill la signature du Roi, aussi l'Impeachment est-il, pour le Parlement, d'un emploi plus facile. Le Roi peut, toutefois, en dissolvant le Parlement, en graciant ou en amnistiant le condamné, réduire à néant l'Impeachment lancé par les Communes. Aussi les Communes proclamèrent-elles et finirent-elles par faire admettre qu'une prorogation ou dissolution du Parlement n'aurait plus d'effet sur l'Impeachement, et qu'un pardon du Roi, même revêtu du grand sceau, serait sans valeur contre l'Impeachment [17].

(16) Voir Stubbs Constitutionnal History, I, p. 126, 128 et 2 p. 245, 247 et n° 266 à 286, — Dicey « Introduction à l'Etude du Droit Constitutionnel », trad. Jéze, 1902, p. 45, 46, Duguit, traité 4, p. 472, Bonde Précis de Droit Constitutionnel 1925, p. 183, Esmein, Op. cit., I, p. 144 à 153, May Parliamentary Practice 8[e] Edition 55, Pike. History of the House of Boards, p. 178, 204 et ss. 228 et ss.

(17) Voir Esmein, Op. cit., 1921, I, p. 148, 149, Hallam Hist. Const. de l'Angl. Trad. Guizot 4, p. 23 à 29 et p. 65 à 68, Procès d'Etat, p. 151 et 227. Volume II, Erskine May, Op. cit., 2, p. 93. Todd Ed., Walpole. Trad. Fr. I, p. 54 et 87, Gneist Englische Verfassungsrechte, p. 601, Jenks Parliamentary England, 1901, p. 383. Bonnefont. « Le Régime Parlementaire sous la Restauration », thèse 1905, p. 21. Pike, Op. cit., p. 230 et 231.

Alors, les ministres ne se sentent plus à l'abri sous la seule protection du Roi et songent à se retirer devant la menace d'un impeachment : Sans doute, il reste admis, jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle, que les Communes n'ont pas le droit d'imposer au Roi le renvoi de ses ministres. Mais, d'autre part, le Roi, qui a besoin du parlement pour gouverner, notamment pour obtenir des subsides, pourra être poussé par cette considération à choisir des ministres qui jouissent de sa faveur. Dès 1641, on voit le parlement considérer cela comme un droit pour lui, et décider de n'accorder de subsides, que si le Roi consent à s'entourer exclusivement de conseillers qui lui agréent [18].

Exorbitante, en 1641, cette prétention, après la victoire du parlement et la révolution de 1688, le paraît moins, sous une nouvelle dynastie qui tient ses droits du parlement : Celui-ci, qui se sent assez fort, cesse de lutter contre l'existence du cabinet; il va seulement transformer cet instrument de l'absolutisme royal en un moyen d'influence parlementaire. Le Roi finit par être obligé en fait, par la difficulté de gouverner autrement, à choisir des ministres qui soient agréables au parlement : La menace d'impeachment, le principe de l'irresponsabilité royale, le fait qu'en réalité, depuis l'avénement de la maison de Hanovre, ce sont les ministres qui gouvernent et non le roi. Tout cela facilite l'admission de la responsabilité politique des ministres.

Robert Walpole est le premier des chefs de cabinet anglais dont la chute, provoquée, malgré ses protestations, par l'hostililté du Parlement qui demande au Roi de l'éloigner de ses conseils, et suivie de l'accession au Pouvoir de Sir Robert Pulteney, chef de l'opposition, va former un précédent en faveur de la responsabilité politique des ministres devant le Parlement.

Désormais, il est démontré que le parlement *peut* contrain-

(18) Voir Erskine May, Op. cit., 2, p. 98, 99. Hauriou, Op. cit., 1923, p. 428, 429 : Todd Parliamentary Government, p. 97. Ch. de Chanlaire. « La nomination des ministres », Op. cit., p. 10. Dupriez, Op. cit., 2, p. 16; Hallam, Op. cit, 4, p. 68.

(19) Voir Esmein, op. cit., 1921, p. 144, 164 à 168 et 175. Pierre Ayrault, livre I, article 6, N° 23, La Roche Flavin, 13 livres des Parlements de France, Chap. 14, n° 2, de Lapradelle, cours de Droit Const., 1912, p. 335, Duguit, traité 2 p. 649, Hauriou Précis 1923, p. 429, 430 Boutmy « Le développement de la constitution en Angleterre », p. 160. Jenks, Op. cit., p. 387 à 392 .Blau-

dre à se retirer un ministre au Pouvoir, mais il n'est pas encore reconnu qu'il en ait le *droit* [19].

Il est vrai que, sous George III, l'autorité royale se ressaisit un moment : Les ministres ne sont pas encore indépendants du roi, mais expriment bien plutôt une sorte de compromis entre la volonté royale et celle du Parlement [20].

Toutefois, la responsabilité devant le Parlement qui peu à peu s'introduit, les rend peu à peu plus indépendants du Roi, en même temps que cette responsabilité, d'assortie de sanctions pénales qu'elle était à l'origine, devient peu à peu politique et plus douce [21].

L'adoucissement de la sanction, l'unité croissante du Cabinet, son indépendance de plus en plus grande vis-à-vis de la couronne, (malgré les tentatives réactionaires de George III), tout cela, peu à peu, rendra plus facile l'admission de l'idée d'une responsabilité collective. Toutefois les précédents font encore défaut [22].

La chute du Cabinet de Lord North, le 20 mars 1782, provoquée par l'hostilité du Parlement, née des conséquences désastreuses de sa politique américaine, comporte la retraite collective de tout le cabinet [23].

Elle constitue le premier précédent dans le sens de la responsabilité politique collective. Sans doute, même à ce moment, l'idée de responsabilité politique n'est pas encore très nettement distincte de celle de responsabilité pénale, mais les manœuvres de l'autorité royale, (plus exactement de George III). pour ressaisir le pouvoir qui lui échappe — manœuvres qui tendent à diviser le cabinet ou à corrompre ses membres, font que le Parlement s'ingénie à rendre les ministres collectivement responsables devant lui : Cela lui paraît un moyen d'empêcher le Roi de gagner les membres de son Cabinet à ses vues absolutistes par la corruption individuelle. Le Parlement pensa, que, rendre responsable le Cabinet entier de toute décision im-

velt, Op. cit., p. 201. Sibert, Op. cit., p. 64, 68, 79, 82, 90, 96, 97, Todd Edition Walpole. Trad. fr., I, p. 416 et 260. Anson Law et Custom 2, p. 130.

(20) Voir Sibert. Op. cit., p. 90, 96 et 97, J. May, Op. cit., p. 26 et ss. Erskine May, Op. cit., 2, p. 87 et 96, J. Bryce « La démocratie Américaine », I, p. 397 à 399.

(21) Voir Erskine May, Op. cit., 2, p. 92. Esmein, Op. cit., 1921, 2, p. 167.

(22) Voir Mayoux, Op. cit., p. 26. Hallam, Op. cit., 3, p. 187 en note. Macaulay « Histoire du Règne de Guillaume III », tome 2, p. 169.

(23) A l'exception de Lord Thurlow Chancelier du Roi qui reste en fonction.

portante, ferait perdre, aux tentatives de corruption individuelle que pourrait faire le Roi, la plus grande partie de leur efficacité [24].

Les ministres, croyant par là renforcer leur autorité, tant vis-à-vis du Roi que vis-à-vis du Parlement, qui tous deux hésiteront davantage à renvoyer tout le cabinet qu'à renvoyer un seul ministre, se prêtent à cette évolution vers la responsabilité collective. Le Parlement, de son côté, fera peu à peu de la démission collective, une véritable obligation : Il y voit le moyen de condamner une politique d'une manière définitive.

La chute de Lord Shelburne nous fournit, dès 1783, un nouvel exemple de mise en cause de la responsabilité individuelle d'un ministre et, dès 1806, la responsabilité politique individuelle est admise, mais non encore la responsabilité collective.

On entend Lord Temple déclarer au Parlement que « le « cabinet n'est pas responsable en tant que cabinet, mais les « ministres en tant que fonctionnaires de la Couronne ». On confond encore dans une large mesure la responsabilité politique avec la responsabilité légale. Toutefois, on les distingue déjà parfois. C'est ce que fait Fox peu après la chute de Lord North. D'autre part, l'autorité croissante du chef de cabinet dans le ministère, qui, peu à peu, le rend quasi indépendant du souverain, parachève l'unité du cabinet.

Après l'avènement de Pitt, cette autorité du premier Ministre se trouve encore considérablement accrue. Pitt se déclare le maître de la composition du cabinet : il déclare qu'en cas de divergence de vues son avis doit prévaloir, et oblige ses collègues à se soumettre à sa direction et à son contrôle.

Mis en minorité en 1784, par 16 votes de défiance successifs, il pose le premier précédent de l'obligation, où se trouvera un cabinet dans cette position de se retirer ou de dissoudre, et renvoie le Parlement [25].

Les précédents, on le voit, s'accumulent.

(24) Voir E. Giraud, Professeur à la Faculté de Rennes à son cours, p. 135. Anson, Op. cit., 2, p. 151, 152, 163, Erskine May, Op. cit., I, p. 9, 12, 15 et 190, Sibert, Op. cit., p. 140, Todd. « Le gouvernement Parlementaire de l'Angleterre ». Ed. Fr., I, p. 417 et 260, Duguit, Traité 2, p. 646 à 650. (2e Ed.). Benjamin Constant « Principes de politique », p. 168. Ch. de Chanlaire, Op. cit., p. 13 à 15.

(25) Voir sur tout ce qui précède « Anson « Loi et Pratique », I, p. 23 et 35, et 2, p. 163, 165. Todd. Op. cit., I, p. 260. Erskine May, I, p. I, 2, 17, 21, 22 et 2, p. 87, 141, 142, 143, Boutmy, Op. cit., p. 160, 161. Bryce « La répu-

Enfin, en 1834, l'idée de responsabilité des ministres devant le Roi se trouve condamnée, par l'obligation où se trouve celui-ci, qui avait renvoyé le Cabinet Melbourne [26], de se séparer du ministère Peel qu'il avait choisi pour le remplacer : Le Parlement, ayant rendu le gouvernement impossible, il fallut rappeler Melbourne : L'idée que le Roi peut renvoyer un cabinet soutenu par la Chambre des Communes était condamnée. L'unité du cabinet et la doctrine de la responsabilité collective recevaient une nouvelle confirmation : Le gouvernement parlementaire était, cette fois, solidement établi « Erst seit dem Stürze des Kabinets Melbourne, kann man, von einen Streng parlamentarischen Regime, in England sprechen » [27].

A partir de ce moment, l'unité du Cabinet est reconnue. Le régime parlementaire est fortement établi.

Peu à peu, les dernières survivances de régimes ou le roi conservait quelque action politique personnelle et décisive s'éteignent, le veto royal disparait pratiquement [28] : le dernier exemple en avait été le veto de la Reine Anne contre le Scotch Militia Bill en 1707.

Le vote d'un blâme exprès était, à l'origine, nécessaire [29] pour renverser le Cabinet, bientôt, cela même n'est plus requis, un vote, indiquant suffisamment la défiance, suffit.

L'unité du Cabinet n'est pas toujours parfaite — (On voit quelquefois encore des collègues ministériels se contester entre eux des sièges aux élections) [30]. Elle existe néanmoins. La collaboration et la compénétration des deux pouvoirs (exercés, l'un par le Cabinet, l'autre par le Parlement), sont assurées par la responsabilité politique collective. La vieille arme de la responsabilité pénale « commence à se rouiller au magasin des accessoires » [31].

blique américaine », p. 398 et 407. Elliot Parliamentary Debates, I, p. 3611, Hallam, Op. cit., 3, p. 187. Esmein, I, p. 167 à 170. Sibert, Op. cit., p, 96, 97, 154, 156 à 160. H. Hervieu « Les Ministres », p. 722, Jenks Parliamentary England, p. 395. Dupriez, Op. cit., I, p. 31 à 36.

(26) Son droit de le faire n'était pas douteux « Was unquestionable » écrit Erskine May, Op. cit., I, 147.

(27) Georg Jellinek « Allgemeine Statslehre 1921 », p. 701 et 702. Voir encore Erskine May, Op. cit., I, p. 150. Jenks Parliamentary England, p. 395. Dupriez, Op. cit., I, p. 31 à 36. Sibert, Op. cit., p. 154 et 156 à 160. H. Hervieu « Les Ministres », p. 722. Esmein. Loc. cit.

(28) Voir Anson « Loi et Pratiques ». Ed. Fr., 2, p. 164.

(29) Voir Esmein. Loc. cit., I, p. 169.

(30) Voir Bulwer Life of Palmerston, I, p. 153 et Lawrence Lowell, Op. cit., I, p. 3 et 77.

(31) Voir Esmein, Eléments, 1921, I, p. 169, 219. Sibert. Op. cit., p. 167

Section II.

INTRODUCTION EN FRANCE DU PRINCIPE DE L'UNITÉ POLITIQUE DU CABINET :

Lorsque se produit la révolution française, et que la France de 1789 à 1791, rédige sa première constitution, les institutions anglaises de l'époque ne sont pas inconnues : Sièyès les décrit [32] avec assez d'exactitude. Toutefois, si l'on en a saisi certains traits essentiels [33], le principe de l'unité politique du Cabinet, n'y est pas encore très net et on ne le connait pas en France.

D'autre part, on connait trop la corruption du Parlement anglais pour être tenté de l'imiter.

En outre, des considérations d'ordre personnel, le respect des principes abstraits, notamment de celui d'une séparation tranchée des pouvoirs, s'opposent à l'admission des règles anglaises, malgré l'éloquence déployée en leur faveur par Mirabeau [34].

La constitution de 1793 ne fait qu'accentuer la séparation des pouvoirs, les ministres disparaissent un moment (1794) : La convention exerce le despotisme d'une assemblée omnicompétente. Le Directoire revient à la séparation tranchée des Pouvoirs. La Constitution consulaire de Frimaire an VIII fait des ministres de simples agents d'exécution des volontés consulaires — Ils ne défendent même pas les projets gouvernementaux devant le corps législatif.

A la fin de l'Empire, le goût de la liberté appelle de nouveau les esprits à l'examen des institutions anglaises, on revient à l'étude des institutions parlementaires, qui commencent à fonctionner normalement en Angleterre.

Successivement, la Chartre de 1814 et l'Acte additionnel, fondent la monarchie constitutionnelle. Sans doute, la charte « octroyée » laissait subsister la souveraineté absolue du Roi

à 176. Anson « Loi et Pratique ». Ed. Fr., I, p. 21 et 358. Dupriez, I, p. 36. Barthélémy « Le Gouvernement de la France », p. 99.

(32) Voir Sièyès « Qu'est-ce que le tiers Etat ? ». 3e Edition, 1789, p. 99, note 1. Buchez et Roux « Histoire Parlementaire de la Révolution », 7, p. 398. J. Mayoux. Op. cit., p. 26 et ss. Bryce « American Commonwealth ». Ed. Fr., p. 398, 406, 407 et ss.

(33) Voir Montesquieu « Esprit des Lois », Livre 9, Chap. 27.

(34) Voir Taine « Les Origines de la France Contemporaine », I, p. 246, « Correspondance de Mirabeau et du Comte de Lamarck », I, p. 291 et 413. 2, p. 20 et 22. « Duguit », traité de. p. 650 et 651. Carré de Malberg « Théorie générale », 2, p. 39 (note 24 et 40).

et ne proclamait ni l'unité du Cabinet, ni sa responsabilité politique. Toutefois, les ministres pouvaient être pris dans le Parlement, leur responsabilité pénale était consacrée, le droit de dissolution aussi [35].

La règle du contreseing ministériel, sans être promulguée théoriquement, s'appliquait en fait. Reste que l'unité du Cabinet n'était pas réalisée : Il faudrait disait Chateaubriand, qu'il y eut un Ministère et non pas des ministres [36]. La responsabilité des ministres, était d'autant plus difficile que les princes participaient au Conseil [37].

L'acte additionnel posa la règle du contreseing (art. 38), rendit les ministres responsables des actes signés par eux (art. 39). Toutefois, les articles 40 à 49 ne font pas la distinction des responsabilités politique et pénale. Benjamin Constant, auteur principal de la nouvelle Constitution, ne la fait pas mieux dans ses principes politiques (mai 1815).

L'acte additionnel ne fonctionne d'ailleurs que du 3 au 23 juin 1815.

Louis XVIII rentre le 8 juillet. Talleyrand insiste près de lui sur la nécessité d'un cabinet homogène, délibérant hors de la présence des princes, responsable devant les chambres. Déjà, le 5 juillet une « déclaration des Droits » du gouvernement provisoire expirant, proclame la règle de la responsabilité solidaire [38].

Dès le 28 juin, à Cambrai, le Roi a proclamé l'unité du Ministère, qui fait de lui un monarque à l'anglaise [39]; une ordonnance du 9 juillet 1815 nomme Talleyrand Président du « Conseil des Ministres » titre inconnu auparavant. Et celui-ci, dans une déclaration aux alliés, confirme que l'unité, la responsabilité, la solidarité sont les trois bases du ministère [40].

(35) Voir de Barante « Questions Constitutionnelles 1849 », p. 51 et 71. Les articles 50, 55 et 56, de la Charte. Hervieu, Op. cit., p. 81 et ss. « Mémoires du Chancelier Pasquier », I, p. 145 à 234 Stendhal « Œuvres Pasthumes », p. 531. Duvergier de Hauranne « Histoire des Institutions Parlementaires », I, p. 462 et 601.

(36) Chateaubriand « Réflexions politiques 1814 », Chap. 14, p. 72 et 74, Hauriou « Précis de droit const. 1923 », p. 339 et 345. Jellinek Allegemeine Staatslehre, 1921, p. 526, J. Barthélémy « Introduction du régime parlementaire », p. 135.

(37) Voir de Lapradelle, Droit Constitutionnel, 1912, p. 348, 349.

(38) Voir de Lapradelle, Op. cit., 1912, p. 349, 350. Esmein, Op. cit., p. 227 (en note), Hauriou, Op. cit., p. 339 et 340 à 346.

(39) Déclaration de Cambrai. Et Villéle « Mémoires », 2, p. 314.

(40) Le Moniteur publie le 10 juillet une ordonnance du 7, conçue dans

Toutefois, si elles sont dans des proclamations, l'unité du Cabinet et sa responsabilité ne sont pas encore dans les faits.

La doctrine y est pourtant dans sa majorité, favorable : On ne trouve que Royer-Collard qui y demeure contraire (Au moins jusque vers 1830, époque à laquelle, lui-même y viendra).

Si la charte n'exprimait pas la volonté d'instaurer la monarchie parlementaire, du moins établissait-elle une monarchie limitée qui avait des traits du parlementarisme : les circonstances, plus fortes que les hommes, en devaient faire sortir le régime parlementaire; la doctrine, dans sa grande majorité favorable, y contribua.

Chateaubriand dans sa « Monarchie selon la Charte » pose le premier, les règles du régime parlementaire : « Tout est l'œuvre du ministre »... écrit-il « Renoncer à la majorité des Chambres « c'est briser le grand ressort du gouvernement... Le « ministre doit disposer de la majorité et marcher avec elle... « Le ministre est responsable devant le Parlement » [41]. Vitrolles, Pasquier aussi, en 1817, affirment l'unité du Cabinet, la responsabilité collective.

Les libéraux trouvent cette unité d'autant plus indispensable que « si le cabinet ne trouve pas en lui-même son principe « d'unité c'est dans le roi qu'il lui faudra le chercher ». Le Baron Louis, parlant à Vitrolles [42], reconnaissait, comme Chateaubriand [43], comme Guizot, comme Royer-Collard lui-même devait le faire en 1830, la nécessité de l'unité du cabinet et de sa responsabilité collective.

Le parti libéral, d'autre part, voulait en arriver à la pratique parlementaire anglaise. Les autres partis n'y étaient pas eux-mêmes si hostiles, qu'ils n'en invoquassent les règles quand cela était utile à leurs vues du moment.

Le Roi avait eu, en exil, le temps d'examiner les institutions anglaises. Il avait le goût de l'autorité, il ne voulait pas être le « roi de carreau », il n'avait pas toujours une conception

les mêmes termes et, préalablement, on a obligé Beugnot à se retirer par solidarité avec ses collègues.

(41) Monarchie selon la Charte, 2e Ed. 1816, Chap. 4 et 5, p. 4 et 5, Chap. 9, p. 2. Chap. 15, p. 18 et 19.

(42) Mémoires I, p. 283 et « du Ministère dans un Gouvernement représentatif ».

(43) Monarchie selon la Charte, Chap. 15, p. 30.

très « parlementaire » de son rôle : « Il ne s'agit pas pour moi de suivre l'avis de mes ministres, fut-il unanime » l'entend-on dire. Cependant, il a un caratère plus facile que Napoléon Ier ou que Charles X : il accepte de laisser la responsabilité à ses ministres : « ma main signe, mais votre tête répond » dit-il et il se tient, à quelque chose près, dans le rôle d'un chef d'état parlementaire.

Il admet les effets d'une mise en minorité. Le conseil d'en haut composé des princes et des confidents du Roi, subsiste cependant après 1815. Les ministères y comparaissent. Il n'y a encore entre les ministres ni unité de vues, ni unité d'action, et le roi conserve une autorité trop considérable. Cependant, peu à peu, le conseil d'en haut disparaîtra, cette autorité du Roi s'estompera, le cabinet manifestera de plus en plus fréquemment une unité croissante, qui, peu à peu, conduira à la pratique du Parlementarisme [44].

Le cabinet Talleyrand, battu aux élections de 1815, ne trouvant pas d'appui près du Roi, se retire d'un bloc, sur la recommandation (inspirée de l'exemple de l'Angleterre), de Talleyrand lui-même : et Louis XVIII tient la main à ce que le Comte Beugnot, qui avait manifesté des velléités contraires, suive l'exemple de ses collègues. Pasquier refuse même, par esprit de solidarité, toute place dans le cabinet suivant : et, dès 1817, fait une distinction nette entre la responsabilité civile ou pénale et la responsabilité politique des ministres [45].

Sans doute on voit encore le cabinet Dessoles durer près d'un an sans majorité positive, mais en 1818, la retraite de Dessoles, de Gouvion Saint-Cyr et du Baron Louis, qui étaient du Cabinet Decazes, consacre cette conséquence de l'idée d'unité du Cabinet, qu'un ministre qui ne veut pas se joindre à une action résolue par le gouvernement et en être responsable, doit se retirer.

Louis XVIII consacre, à la chute de Decazes, la primauté du président de Conseil par ces paroles : « Si le Duc de Richelieu « rentre, il faut que ce soit lui-même qui choisisse ses collè-

(44) Voir sur ce qui précède Barthélémy « Introduction du régime parlementaire », p. 277, 133 et 134. Mayoux, Op. cit., p. 26 et ss. Duguit. Traité de 652 et 653 de Lapradelle. Cours de Droit Const., 1923, p. 350 et 351.

(45) Voir Barthélémy. Introduction du Régime Parlementaire, p. 278, 280 et 281, 290, 291, 109 et 138. Dupriez, Op. cit., 2, p. 296. Pasquier. Mémoires, 2, p. 422. Vitrolles. Mémoires, 3, p. 236.

« gues... Ce n'est pas le Roi qui est la clef de voûte : c'est le « président du Conseil ».

Pasquier, le 8 décembre 1821, affirme, à la tribune de la Chambre, la responsabilité collective des ministres à l'égard des mesures résolues en conseil. M. de Clermont-Tonnerre renouvellera cette affirmation le 28 avril 1825, parlant à la Chambre des Députés.

Après quatre votes de défiance, le cabinet Richelieu, le douze décembre 1821, se retire collectivement : A partir de ce moment tous les cabinets se retirent d'un bloc.

L'action du cabinet reste un compromis entre l'autorité royale et les aspirations de la majorité, mais un compromis où ces aspirations sont de plus en plus largement satisfaites. Les ministres continuent pourtant à se considérer comme politiquement responsables devant le Roi, et, même, tandis qu'ils attendent des votes nombreux et décisifs pour céder à la volonté du parlement, la moindre insinuation du Roi suffit à provoquer leur démission : toutefois, la position d'équilibre des pouvoirs est à peu près atteinte. Le régime parlementaire naît [46].

Lorsque le Cabinet Martignac arrive au Pouvoir, le 4 janvier 1828, marquant le sacrifice de la volonté royale à celle de la majorité, les principes de l'unité et de la responsabilité du Cabinet semblent pleinement admis; le régime parlementaire est né. — (Sans doute, l'exercice par le Dauphin de quelques fonctions ministérielles, en janvier 1828, était encore critiquable, mais ce fut très passager). — Les journaux libéraux font un éloge dithyrambique de l'esprit constitutionnel du Roi [47].

Un projet de Loi du Cabinet Martignac, est rejeté le 8 août 1829, et c'est l'avènement du ministère Polignac et la révolution de juillet, après l'Adresse des 221 qui affirmait le régime parlementaire, déclarant que « le concours permanent des « vues politiques du gouvernement avec les vœux du peuple « est la condition indispensable de la marche régulière des « affaires publiques ».

Thiers écrit alors ses articles où il définit que le Roi règne

(46) Voir Barthélémy. Introduction du Régime. Op. cit., p. 282 à 292, 278 et 114 à 116. Dupriez. Op. cit., 2, p. 297, 298.
(47) Voir Duguit, Traité II, p. 653.

et ne gouverne pas. L'avènement de Louis-Philippe consacre à la fois, le triomphe du parti libéral et celui du parlementarisme.

La Charte ne parle, pas plus en 1830 qu'en 1814 ou 1815, de responsabilité politique du Cabinet, et, cependant, le 20 décembre 1830, Guizot parle de « confiance au Gouvernement ». La Monarchie de juillet sera même l'époque classique du parlementarisme en France. Sans doute, il reste quelques lacunes dans l'exacte interprétation de ces divers principes [48]; néanmoins, le régime parlementaire fonctionne à peu près parfaitement. La responsabilité politique des ministres est parfaitement reconnue, le principe de l'unité politique du Cabinet, son rôle de direction du Parlement, la responsabilité ministérielle collective, les conséquences de l'idée d'unité du cabinet en ce qui touche au choix de ses membres, abandonné par le roi à un président du conseil; tout cela est définitivement admis [49].

Sans doute, le Roi exerce encore en Conseil une très grande influence, mais il n'y possède plus d'autorité, de pouvoir de décision [50]. Et, même, il y a eu des présidents du conseil — tel Casimir Perrier — qui ont marqué trop brutalement au Roi leur volonté d'indépendance vis-à-vis de lui.

Sur l'attitude que doit avoir le Roi vis-à-vis du cabinet s'établit en 1846 une célèbre controverse, nous la rappelons ici pour mémoire, entre la thèse de Thiers : le roi règne et ne gouverne pas et celle de Guizot et de Hello : « le roi influe

(48) Voir sur la dissolution Guizot. Discours du 9 mars 1831.

(49) Voir 1° Sur la fin du règne de Charles X « Mémoires du Baron d'Haussez » dans Revue de Paris, 1er juillet 1894 : Barthélémy. Introduction du Régime. Op. cit., p. 233, 286, 292. Bonnefont « Le régime Parlementaire », Op. cit., p. 272. Duguit « Droit Const. 1911 », I, p. 421 et Traité II, p. 650, 653 à 655. H. Hervieu « Les Ministres », p. 676.

2° Sur la Monarchie 1830. Thureau-Dangin, « Histoire du Gouvernement de juillet », I, p. 148 et ss. Guizot. Discours du 11 mars 1835. Guizot « Mémoires », III, p. 287 à 294 et Histoire Parlementaire, 1863, I. Chap. 19, p. 163 et 2, p. 348 à 350. Esmein « Eléments 1921 », p. 230. Dupriez, op. cit., II, p. 300 et 301. Hauriou précis, 1923, p. 348.

(50) Madame de Girardin s'est spirituellement moqué « lettre au Vicomte de Launay » des principes parlementaires sur ce point : elle prête à Guizot ces paroles « je ne laisserai pas proclamer à cette tribune, que le roi « se mêle aux affaires du pays, le roi, Messieurs, ne s'intéresse nullement à « ce qui se passe dans son royaume... il a laissé faire à M. Thiers toutes les « fautes que vous savez. Il me laissera faire à moi-même toutes celles dont « je suis capable... à nous le pouvoir... à lui les coups de fusil ! Vive la « Charte ! »

« sur le gouvernement... il ne gouverne pas », qui nous paraît plus satisfaisante [51].

Les journées de février 1848 abattent la monarchie de juillet. La constitution de 1848 est hybride, elle contient à la fois des dispositions inspirées du parlementarisme et d'autres issues de doctrines révolutionnaires qui y sont contraires.

La règle du contreseing ministériel, l'entrée et la parole des ministres dans les chambres, la responsabilité des ministres, sont consacrées, mais le droit de dissolution n'existe pas et le chef de l'Etat est responsable (voir art. 49, 64, 67, 68 et 69).

La Constitution, très mal venue, rendait inévitables des heurts entre le président et l'assemblée [52].

Une controverse sur la nature du régime s'éleva entre eux au sujet de la révocation du Général Changamier, dont le chef de l'état voulut être responsable. Ce point de vue ne l'emporta pas : les ministres furent dits « responsables » et le régime « parlementaire ». Le coup d'état intervint peu après.

La constitution de 1852, rédigée par le prince Napoléon, n'avait rien de parlementaire. Elle excluait expressément ce régime et ses institutios, et tout spécialement l'unité et la responsabilité du cabinet devant le Parlement [53].

Toutefois, l'Empire deviendra peu à peu plus libéral et glissera vers le parlementarisme, c'est-à-dire, aussi, vers l'unité politique du cabinet. Le décret des 24 novembre et 11 décembre 1860 rétablit l'Adresse. Elle est supprimée, mais remplacée par l'interpellation, par le décret des 19, 31 janvier 1867. Mais le vote qui clôt l'interpellation ne peut encore renverser le ministère.

Dès 1861, les ministres ont entrée et parole aux Chambres, avec quelques restrictions cependant.

La Constitution du 21 mai 1870 eût établi à peu de chose près, le parlementarisme : Sans doute, l'unité du Cabinet et la

(51) Voir en ce sens R. Poincaré « au service de la France », III, p. 60, qui parle de sa « responsabilité morale ». Voir encore Hello » le régime constitutionnel », 3e Ed., 2, p. 354. Thiers. Discours parlementaires. Tome 8, p. 144. (Discours du 13 mars 1856). Guizot. Histoire de mon Temps, 2, p. 227.

(52) Duguit « traité », 2, p. 256.

(53) Art. 13. « Les Ministres ne dépendent que du chef de l'Etat ». Voir encore Tocqueville « Souvenirs 1893 », p. 280, Spüller « Histoire parlementaire de la 2e République », p. 268. Œuvres de Napoléon III, 1856, Tome III, p. 111 et 112, Séance du 17 janvier 1851, Moniteur du 18, p. 172, Séance du 15, Moniteur du 16, p. 154.

solidarité ministérielle y restaient niées, mais elles se fussent introduites. L'Empire tombe le 4 septembre 1870 [54].

Le 17 février 1871, l'Assemblée Nationale confie à Thiers le pouvoir exécutif, mais c'est une délégation révocable sous le contrôle de l'Assemblée.

La Loi Rivet du 31 août 1871 lui donne le titre de Président de la République, mais il reste responsable devant l'Assemblée. Il est en même temps, Président de la République et Président du Conseil.

En vain l'Assemblée se défend contre les interventions trop fréquentes de Thiers. Il faut que le 21 février 1873, elle lui interdise de communiquer avec elle autrement que par messages. Peu après, le 24 mai 1873, les dissentiments s'aggravent. Sur le projet de constitution de M. Dufaure, le Gouvernement est mis en minorité. Thiers se retire, le Maréchal de Mac Mahon le remplace.

Le 27 octobre 1873, une lettre du Comte de Chambord manifeste la difficulté d'une restauration, et le septennat personnel est établi au profit de M. de Mac-Mahon. Cela seul, contredisait le principe de sa responsabilité.

Désormais, seule la responsabilité des simples ministres pouvait être mise en jeu. Elle apparaît dès l'abord, comme collective.

Le 30 juin 1875, un amendement Wallon impliquant le principe de la reconnaissance de la République comme régime définitif, est voté (353 voix contre 352 en première lecture).

L'incident fut décisif, les lois constitutionnelles suivirent à peu d'intervalle, consacrant la République, mais une République parlementaire, et telle que le seul changement de la personne du chef de l'Etat, et l'admission de son hérédité, puissent la transformer en une monarchie parlementaire.

L'idée de responsabilité des ministres, fut expressément consacrée, et, de même, implicitement, l'unité politique du Cabinet, par le fait même que l'on proclamait expressément le principe de la *solidarité* ministérielle (art. 6 de la loi du 25 février 1875).

C'était [55] le premier texte consacrant explicitement la soli-

(54) Voir Esmein « Eléments 1921, Op. cit., I, p. 238 et 241 et II, p. 3. Barthélémy. Introduction du Régime parlementaire en France, p. 223. Hauriou, Op. cit., 1923, p. 354, 358, 359. Duguit, traité 2, p. 656.

(55) (La déclaration des Droits du 5 juillet 1815 mise à part).

darité ministérielle. Aucune constitution française n'avait, jusque là, admis si nettement l'idée d'unité politique du cabinet. On s'inspira des précédents fournis par les gouvernements monarchiques de 1815 et de 1830, ainsi que par l'Angleterre contemporaine, pour légiférer sur ce point, comme sur plusieurs autres [56].

On s'occupa assez peu, dans l'assemblée, en légiférant la constitution, de savoir si l'état des partis et des groupes, et leur division (dès ce moment assez forte) permettrait l'application exacte des dispositions constitutionnelles.

On avait tendance à s'en rapporter aisément à la force coactive de la Loi.

(5) Voir Esmein, 2, p. 18, 24 et 225. Voir sur le caractère transactionnel de la constitution, Annales de l'assemblée nationale, séance du 11 janvier 1875, tome XXXVI, p. 210-211 et XXXVIII, p. 223.

Chapitre III.

Des formes diverses de l'institution de l'unité politique du Cabinet.

Section I.

PLUSIEURS FORMES EN SONT CONCEVABLES.

On envisage en général, dans les ouvrages de doctrine, l'institution de l'unité du Cabinet Parlementaire comme une institution une et non multiforme. L'institution en vertu de laquelle le cabinet parlementaire doit être un dans les domaines divers de la doctrine de l'action et de la responsabilité, sur tous les sujets qui touchent à la « politique générale ». Chacun des ministres conservant, en dehors de ce domaine, et à l'intérieur de son département, une pensée, une action et une responsabilité propres.

C'est là l'unité politique du Cabinet, telle que la caractérisent les institutions de la plupart des états parlementaires, notamment celles de l'Angleterre et de la France qui ont servi de modèles. C'est elle que nos lois de 1875 consacrent en disant les ministres responsables, collectivement de la politique générale du Cabinet, et individuellement de leurs actes personnels.

Ce qui n'est pas jusqu'ici apparu nettement à l'esprit des publicistes, c'est que cette conception de l'unité politique du cabinet, pour être la plus répandue dans les institutions, n'était ni la seule concevable, ni la seule appliquée : L'on a confondu l'institution de l'unité du cabinet avec celle des formes de cette institution que l'on rencontre le plus communément.

L'idée d'unité politique du Cabinet ne doit pas supporter cette confusion : L'idée que le Cabinet est un dans la pensée, l'action, la responsabilité, ne suffit pas — et c'est cependant tout ce qu'apporte l'idée de l'unité du Cabinet : Dire que le Cabinet est un en tout ce qui a rapport à la politique générale, aux ques-

tions politiques les plus importantes, mais que, en dehors de là, l'action des ministres, leur responsabilité, sont individuelles, c'est alors préciser l'une des formes, l'une des modalités que peut revêtir cette idée d'unité du Cabinet.

Mais, il apparaît aussitôt que d'autres modalités en sont concevables et qu'on peut, soit en restreignant ou en étendant au-delà des questions générales, le domaine d'application de l'idée d'unité du Cabinet, faire varier à l'infini les frontières entre la pensée, l'action, la responsabilité collectives du Cabinet, et la pensée, l'action, la responsabilité individuelles de chacun des ministres.

C'est là une constatation qui échappe aux publicistes les plus connus, sauf à un auteur : M. Bonnard [1]. Alors, cependant, que, même sans se livrer à une analyse approfondie de la notion d'unité politique du cabinet, le simple examen de certaines pratiques constitutionnelles aurait pu la suggérer. M. Bonnard en présence de la manière dont se réalise dans la pratique constitutionnelle française, l'homogénéité, l'unité d'action, la solidarité ministérielles, se demande « si on ne se trouve pas « en présence d'une interprétation différente et nouvelle..., « notamment en ce qui concerne l'homogénéité et la solidarité « ministérielles... » sans qu'il y ait rejet pur et simple de ces règles, c'est-à-dire, de l'idée d'unité du Cabinet.

Et M. Bonnard en arrive à conclure, que, sur ce point, « le régime parlementaire est susceptible de modalités», et, qu' « à « la conception traditionnelle de la solidarité » telle que l'a consacrée la constitution peuvent s'en substituer d'autres [2].

Dire, comme le font souvent MM. Esmein, Duguit, Barthélémy, qu'un fait ou une idée sont « conformes » ou « contraires » à la solidarité ministérielle [3], alors qu'ils veulent dire seulement que ce fait ou cette idée sont contraires à la conception la plus commune de cette institution, constitue un abus des termes.

Au reste, nous trouvons (s'il en fallait encore une autre preuve), dans l'ouvrage de M. Mayoux, la constatation qu'il est impossible de ne pas voir que l'unité politique du Cabinet est

(1) De l'homogénéité et solidarité ministérielles R. D. P. 1913, p. 553 et ss.
(2) Bonnard de l'homogénéité et de la solidarité ministérielles R. D. P. 1913, tome XXX, p. 555 et ss., 559 notamment.
(3) Entendue par eux au sens d'unité du cabinet).

susceptible de modalités diverses, plus ou moins étendues, si l'on en fait la plus superficielle analyse.

Sans doute, M. Mayoux ne distingue pas nettement ce fait. Il n'en est pas moins amené à concevoir deux extensions très différentes de l'idée d'unité politique : L'idée d'unité étendue à toutes les questions quelconques, et qui a pour corollaire que jamais un ministre ne puisse tomber seul [4]; et l'idée d'unité limitée au domaine des questions générales, qu'il reconnaît être l'expression ordinaire de l'institution.

Mais, si nous examinons diverses constitutions ou projets de réformes constitutionnelles, force nous est bien de reconnaître, que si les publicistes ne se sont pas élevés en général (sauf l'exception de M. Bonnard), jusqu'à l'analyse et l'admission du caractère multiforme que pouvait revêtir l'institution de l'unité politique du cabinet, du moins ont-ils senti que cette institution était susceptible de modalités : Ils ont, en effet, proposé des modalités très diverses sous formes de projets, de révision constitutionnelle.

A) *Diverses modalités de l'idée d'unité politique du cabinet qui semblent concevables.*

a) *Etendues diverses que peut prendre « ratione personarum »le principe de l'unité du cabinet.*

1) On peut concevoir l'idée d'unité politique, soit comme étendue à tous les membres du cabinet — c'est la conception traditionnelle — ou, au contraire, 2) la restreindre, comme fait M. Sembat, à un petit groupement ministériel, intérieur au Cabinet.

M. Sembat propose [5] de fonder sur la distinction entre ministères techniques et ministères politiques [6], une discrimination entre les départements techniques — dont les titulaires, soustraits à la responsabilité politique collective, et cantonnés dans leur département, ne participeraient pas à la solution des questions générales; — et les départements politiques — dont les titulaires, formant une sorte de comité directeur, constitueraient une unité politique collective, à laquelle, seule, s'appliquerait la responsabilité collective.

(4) (Il croit, à tort, que c'est le régime anglais actuel).

(5) Voir Sembat dans la Renaissance, novembre 1913 et avril 1914, rapporté dans « lettres sur la réforme gouvernementale » dans Revue de Paris, déc. 1917, p. 845.

(6) Voir Errera, traité de Droit Public Belge, p. 209.

D'autres projets, d'inspiration presque identique, distinguent entre gouvernants et administrateurs, parmi les ministres — sans distinguer entre départements techniques et politiques — et pensent limiter l'étendue de l'idée d'unité politique, à un petit groupe de ministres politiciens sans portefeuille, ou pourvus de portefeuilles très généraux qui leur donneraient la haute main sur les autres titulaires [7].

C'est, là encore, essayer de distinguer la politique de l'administratif dans la fonction ministérielle et en nier le caractère essentiellement politique.

Mais le fait que nous la croyons basée sur un principe faux, n'empêche point que cette distinction nous montre qu'on peut concevoir, et qu'on a eu, en effet, l'idée de restreindre l'unité politique à un petit groupement intérieur au cabinet.

3) Enfin l'on peut encore combiner ces deux extensions de l'idée d'unité politique et distinguer des cas où elle s'appliquera au Cabinet entier, considéré comme responsable, par exemple, de son système doctrinal commun; et des cas où, seul un petit comité intérieur au Cabinet, connaîtra la responsabilité collective. Il y a certainement plus de correction parlementaire dans une forme de l'unité politique, qui, dans le cas où toute l'orientation politique change, assure ce changement radical par la chute de tout le personnel gouvernemental, que dans les combinaisons précédentes, où, en quelque cas que ce soit, seul un petit comité directeur se retire collectivement.

D'ailleurs il y a dans le régime parlementaire un cas au moins, où il est impossible de concevoir que la responsabilité politique collective ne s'étende pas à tout le Cabinet, c'est lorsque un vote de défiance marque un changement net et complet de l'orientation politique de la majorité.

La nouvelle majorité ne tolérera pas la survivance au ministère des serviteurs de l'ancienne, même dans des postes techniques : Le « Prime minister » Conservateur anglais, qui ne tolère pas la présence auprès des souverains d'un chambellan ou d'une « maîtresse des robes » de famille libérale ou tra-

(7) Voir Gigout de la Responsabilité des Ministres, Op. cit., p. 88, 214, 215, et Mayoux, p. 54 et ss.
Voir lettres sur la réfome gouvernementale, Revue de Paris, déc. 1917.

vailliste, conserverait-il le ministre de l'intérieur socialiste, le ministre des travaux publics libéral du cabinet précédent ?

b) *Etendues diverses que peut prendre « ratione materiae » l'unité politique du Cabinet.*

De même que l'on peut concevoir l'idée d'unité politique s'appliquant, soit à tout le Cabinet, soit à un comité restreint, soit encore, dans certains cas à tout le Cabinet, dans d'autres, seulement au comité restreint. De même, on peut envisager l'unité politique, comme devant se réaliser à l'intérieur du groupe ministériel considéré, soit en toutes circonstances et sur toutes les questions, soit seulement sur certaines.

1) Ici encore, les modalités seraient variables à l'infini, si, comme dans le cas précédent, la règle parlementaire qui veut que le cabinet constitue tout entier, une seule unité politique collective lorsqu'il s'agit de son « système politique », et se retire en entier, quand celui-ci a été condamné, ne posait un minimum à ces variations. L'unité politique du Cabinet s'étend nécessairement au moins au domaine des questions où existe un système doctrinal commun : Puisque le rejet de ce système suppose l'avènement d'une politique imbue de doctrines opposées.

C'est ainsi que les cabinets anglais ne se retirent collectivement qu'à propos de la formation dans le Parlement d'une majorité nouvelle, absolument opposée à l'ancienne.

C'est aussi de l'idée de réduire les chutes collectives de Cabinets, au cas où un vote exprime un véritable changement dans l'orientation politique du Parlement, que s'inspire M. Gigout lorsqu'il écrit : « les ministres n'ont pas à se retirer lorsque la majorité qui s'est prononcée contre eux, est ainsi composée que l'on n'en puisse tirer un gouvernement » [8].

De cette idée aussi, s'inspire peut-être, le projet Floquet du 15 octobre 1888 (J.O. 16 octobre 1888, Chambre P. 2170 et ss.) qui proposait de donner au Cabinet une durée préfix, égale à celle du renouvellemnt du mandat de député, sauf déclaration solennelle que le Cabinet a perdu la confiance de la nation [9].

2) *A l'opposite de cette extension minimum de l'idée d'unité politique,* on peut concevoir celle-ci comme existant dans la

(8) Gigout, Op. cit., p. 156.
(9) D'autres projets ou manifestations en ce sens, se trouvent dans les

collectivité ministérielle envisagée, à propos de toutes les questions, quelles qu'elles puissent être.

Si nous en croyons l'éminent juriste qu'est M. Rocco, ce serait cette conception de l'étendue « ratione materiae » de l'idée d'unité politique, qui aurait cours à l'heure actuelle au sein du Cabinet fasciste italien. « L'unité d'action, écrit-il, est « absolue sur toutes les matières; fortement maintenue par le « président du conseil, elle exclut l'idée d'une action séparée, « d'une action individuelle quelconque » [10].

C'est, cependant une erreur que commet M. Rocco : cette parfaite unité du Cabinet italien actuel, ne vient pas de ce qu'il constitue une collectivité pensante, agissante, responsable, mais seulement de la surbordination des autres ministres au Président du Conseil. Celui-ci, seul, est l'organe agissant. Il n'est donc pas surprenant que les autres n'aient point d'action individuelle, car ils ne sont que des subordonnés : Le Président du Conseil est proprement le seul ministre, et l'idée d'unité politique ne s'applique pas au cabinet italien, par cette simple raison qu'il ne constitue pas une collectivité de collaborateurs, un ministère parlementaire, mais seulement l'assemblage d'un chef et de ses premiers subordonnés : l'Etat-Major d'un général.

Certains auteurs, M. Mayoux notamment [11], affirment que la forme absolue de l'unité politique du cabinet, serait celle de l'Angleterre, et citent à l'appui de cette thèse une phrase de M. Anson [12], mais il semble qu'ils l'interprètent mal, car Anson, lui-même écrit [13] dans le même ouvrage « Toute expression de « confiance ou de désapprobation constitue un jugement sur « les ministres de la Couronne. Ce jugement peut porter *sur* « *un objet pour lequel un ministre seul est responsable* et qui « n'a point trait à la politique générale du gouvernement. Dans « ce cas, le vote de la chambre n'affecte que le maintien aux

œuvres de MM. Jules Ferry, Léon Bourgeois, Prévost-Paradol (Voir J. Barthélémy, le rôle du Pouvoir Exécutif, Op. cit., p. 720 et ss. Gigout, Op. cit., p. 79 à 81, 213 et 214, Prévost-Paradol. La France Nouvelle, 2, p. 102, 103 et 124).

(10) Voir Rocco Ministre de la Justice d'Italie « La réforme constitutionnelle en Italie ». Revue Pol. et Parl., 1926, tome 126, p. 335 et 336.

(11) « La Solidarité Ministérielle », thèse, Paris, 1918, p. 50).

(12) Loi et Pratique Constitutionnelles de l'Angleterre », Ed. Fr. I, p. 35).

(13) Op. cit., I, p. 441.

« affaires d'un ministre pris individuellement ». Dans le même sens, on peut citer la plupart des auteurs anglais [14].

Il apparait donc pour certain, que le fait que depuis 1867, aucun ministre ne se soit retiré individuellement à la suite d'un vote des Communes, manifeste, non la suppression de la forme individuelle de la reponsabilité ministérielle, mais la remarquable cohésion des Cabinets anglais et de leurs majorités, qui préfèrent laisser passer une faute de peu de gravité sans sanction, qu'ébranler, en le privant d'un de ses membres, la position ou le prestige du cabinet.

Pour quelques autres, le régime parlementaire exigerait la réalisation au sein du cabinet d'une unité telle, qu'il n'y ait jamais à proprement parler, d'action individuelle, et que tout le cabinet soit toujours responsable de tout acte d'un ministre quelconque. Et il y en a, selon lesquels — en France même — la forme individuelle de responsabilité politique des ministres « n'existe pas constitutionnellement ».

C'est avec raison que M. Duguit [15] s'élève contre cette opinion « qui n'est pas soutenable », contraire, en France, au texte même de la constitution, contraire à la réalité inéluctable des faits : Il n'est, pratiquement, pas possible, que le Conseil des ministres règle d'un commun accord toutes les affaires de tous les départements, et, nécessairement, chaque ministre conserve dans le sien une action personnelle, et, par conséquent, la possibilité d'une responsabilité individuelle. M. Duguit a pris un soin particulier d'établir que l'action et la responsabilité individuelles, existent partout à côté de l'action et et de la responsabilités collectives. Nous nous contentons de renvoyer à ses développements [16]. Il n'y a pas un pays, et il ne peut y en avoir, ou l'unité politique du cabinet, s'étende à toute l'action ministérielle.

3) Mais entre ce maximum qu'elle ne peut atteindre et le minimum, fixé plus haut, que les principes parlementaires lui interdisent de dépasser, il y a place à un nombre très grand de modalités diverses de l'extension « ratione materiae » de l'unité politique du cabinet.

(14) Voir,, notamment, Todd « Le Gouvernement parlementaire de l'Angleterre, Ed. Fr. II, 174, et Lawrence Lowell « Le Gouvernement de l'Angleterre ». Ed. Fr. 1910, p. 410 et ss.

(15) Duguit. Traité IV, 2e Ed., p. 407 en note.

(16) Duguit. Traité, II, Ed. IV, p. 850 à 852 et 406.

Ainsi, la forme la plus commune de l'unité du Cabinet, que nous appelons sa forme « franco-anglaise », parce que le type en a été emprunté aux Institutions parlementaires de ces deux pays, est l'une de ces modalités intermédiaires : L'unité politique du Cabinet y est conçue, dans les institutions constitutionnelles, comme devant se réaliser sur « la politique générale du Gouvernement », c'est-à-dire, on l'a vu, étant donné le sens complexe de cette notion, à la fois sur le système doctrinal commun du Cabinet, et sur l'ensemble des questions d'importance générale,

Dès qu'un acte, touchant l'une de ces « questions générales », est blâmé, cet acte, s'il n'est désavoué par le Cabinet, entraîne sa chute collective : Il est issu du Cabinet ou censé tel. Au contraire, si l'acte a été posé par un seul ministre, dans les limites de sa compétence départementale, et qu'il ne touche pas à une question générale, ou encore y touche en un sens différent de la volonté du Cabinet, son auteur tombera seul [17].

Il est vrai que si le Cabinet est formé par un seul parti. Et que, de ce fait, son homogénéité doctrinale se réalise sur toutes les questions d'importance générale, cette conception de l'unité politique du Cabinet, étendue à tout le domaine de la « politique générale », se ramène en fait, à l'unité politique du Cabinet restreinte au seul domaine de son homogénéité doctrinale : C'est ce qui se produit le plus généralement en Angleterre et cela présente un grand avantage : Il est certain que l'unité politique du Cabinet est bien plus profonde et bien plus sincère, lorsqu'elle est restreinte au domaine où elle peut se réaliser, à la fois dans la doctrine, l'action, et la responsabilité du Cabinet; que quand elle est étendue, au-delà du domaine de l'homogénéité doctrinale, à d'autres questions, sur lesquelles l'unité d'action et de responsabilité, manquant de base doctrinale, risquent d'être fragiles ou peu sincères.

B) *Il y a des modalités de l'idée d'unité politique du Cabinet qui sont concevables mais qu'il faut éliminer de suite, parce qu'inconciliables avec les principes parlementaires :*

(17) Voir Bryce. « Les Démocraties modernes », 2, p. 542, Barthélémy « Le Gouvernement de la France », p. 112 et « Introduction du régime parlementaire », p. 289, Ch. Segard, Op. cit., p. 36, Dupriez, Op. cit., I, p. 50-51, Crayssac, Op. cit., p. 35, Djiras « L'organisation politique de la Grèce », thèse Paris, 1927, p. 128.

Ce sont celles qui supprimeraient la concordance entre l'unité politique agissante et l'unité politique responsable.

S'il est possible d'admettre que le Cabinet soit responsable d'un acte qu'il a décidé — lors même que sa décision n'a pas été dictée par des convictions communes, et n'est que le fruit d'une transaction, que les ministres ont conclue pour régler une question sur laquelle leurs avis s'opposaient — parce que, au moins, ils ont accepté cette transaction; il n'est, par contre, pas possible, de rendre une collectivité ministérielle quelconque responsable collectivement, de l'acte, soit d'un seul de ses membres, soit de quelques-uns d'entre eux (formant en son sein une collectivité restreinte), si cet acte, du moins, n'est pas tel qu'il exprime indirectement l'avis du cabinet entier où une transaction admise par lui.

Ainsi peut-on admettre qu'un acte d'un ministre qui est la conséquence d'une décision prise par le Cabinet, engage le Cabinet dont il est indirectement l'œuvre; ou encore, que l'acte d'un Président du Conseil, ou d'un comité restreint — composé de telle sorte qu'il résume toutes les tendances qui se heurtent dans le Cabinet et soit autorisé à parler au nom du gouvernement — puisse, dans ces conditions, engager le Cabinet, — car il émane au fond, quoique indirectement, du Cabinet entier. Tandis que l'on ne saurait admettre qu'un « inner circle », différemment composé, ou, surtout un simple ministre sans mission spéciale, engagent par une action qui soit vraiment la leur propre, et non celle du Cabinet, une autre responsabilité que la leur.

Sous ce rapport, l'idée d'unité politique du Cabinet est insusceptible de modalités : l'organe responsable ne peut être autre que celui qui a posé l'acte. La seule atténuation possible à la rigidité de ce principe, est, qu'un autre que l'auteur apparent de l'acte peut, parfois — dans les conditions rigoureuses indiquées plus haut — en être considéré comme l'auteur véritable encore qu'indirect.

De là, l'incorrection de certaines constitutions, qui font diriger par un organisme restreint, seul, et sans collaboration, un ordre d'activité dont il n'est pas pratiquement seul responsable. Ainsi, la constitution allemande de Weimar, confie au seul Chancelier la direction de la politique générale et l'en rend aussi seul responsable. Mais, pratiquement, la chute du

Chancelier s'accompagnant nécessairement de la chute du Cabinet qu'il a formé et dont il est l'âme, cela aboutit à rendre le Cabinet entier responsable d'une activité qui serait le fait de son chef seul [18]. La logique et les règles du parlementarisme, ne pouvaient pas ne pas prendre leur revanche : elles l'ont prise. « Dans la pratique, ce n'est pas le Chancelier « seul, qui dirige la politique générale, dont, pratiquement, « tous les ministres sont responsables, mais bien, en fait, le « Cabinet entier » : La forme allemande de l'unité politique du Cabinet, n'en reste pas moins assez dissemblable théoriquement de la nôtre, si, pratiquement, elle s'en est rapprochée.

Il existe donc bien, non seulement plusieurs formes concevables, mais encore plusieurs formes pratiquement réalisées de l'institution de l'unité politique du cabinet parlementaire. Quelles sont-elles ?

Section II.

DES DIVERSES CONCEPTIONS DE L'UNITÉ POLITIQUE DU CABINET QUE MONTRENT LES INSTITUTIONS ET LA PRATIQUE CONSTITUTIONNELLE DES DIVERS ÉTATS PARLEMENTAIRES.

Nous étudierons successivement, mais très brièvement, ici :

1° La forme germanique de l'unité politique du Cabinet, limitée à peu près aux constitutions allemande et prussienne.

2° La forme franco-anglaise de la même Institution : c'est la plus répandue,

3° Quelques autres aspects que cette dernière forme a parfois présenté dans la pratique parlementaire de pays assujettis, en principe, à la conception franco-anglaise de l'unité politique du Cabinet, notamment en Angleterre et en France.

1° *La forme allemande et prussienne de l'unité du Cabinet :*

Cette forme manque de simplicité : en principe, si nous en croyons Redslob, la responsabilité des ministres est indivi-

(18) Voir, Sur ces règles constitutionnelles, R. Redslob « Le régime parlementaire 1924 », p. 280 à 295, Ed. Vermeil « l'Allemagne contemporaine », p. 62 et ss. René Brnet « La Constitution allemande du 11 août 1919 », p. 203-204. Voir aussi (les règles en sont identiques) : la Constitution prussienne R. D. P., 1921, p. 183 et ss.

duelle [19]. Toutefois, sans que la constitution le dise, on admet que la chute du Chancelier en Allemagne, ou du Président du Conseil en Prusse, amène la retraite du Cabinet entier. Encore que les constitutions ne l'aient pas marqué, cela fut admis dès l'origine. Cependant, le Chancelier en Allemagne, le Président du Conseil de Prusse, dirigent seuls la politique générale du Cabinet et en demeurent seuls, et individuellement responsables [20] selon les constitutions.

On a voulu, paraît-il [21], éviter en rendant la responsabilité individuelle en principe, les chutes collectives trop fréquentes dont la France illustrait l'exemple.

Une forme de responsabilité collective subsiste néanmoins dans ces institutions : le Cabinet est collectivement responsable d'un petit nombre de décisions, limitativement déterminées, qui doivent être délibérées en Conseil des Ministres en vertu des termes mêmes de la Constitution [22].

La pratique parlementaire s'est chargée de simplifier ces institutions singulières, de les rapprocher aussi de la logique et des données du parlementarisme qui veulent que l'auteur de l'acte et celui-là seul, en soit responsable.

Tout d'abord, il était impossible que le Cabinet ne fut pas en entier responsable du système doctrinal commun aux partis dont il était issu. Il est certain que l'accession au pouvoir d'une nouvelle majorité, entièrement différente de l'ancienne, aurait eu pour conséquence le renversement du Cabinet tout entier. De même, l'abandon de l'orientation politique qu'un Cabinet exprimait, la fin de la coalition qui se manifestait en lui, ne pouvait avoir pour conséquence la chute de quelques ministres seulement, et entraîna, chaque fois, la chute du Chancelier ou Président du Conseil et celle du Cabinet.

La chute du Chancelier sur une question de politique générale (qu'il avait seul, suivant les institutions, la charge de régler), entraîna toujours, en fait, celle du Cabinet dont il symbolisait l'unité et l'orientation, et ne pouvait manquer

(19) Voir Art. 57 de la Constitution Prussienne de 1920 et R. Redslob, « La Constitution Prussienne » », R. D. P., 1921, p. 183 et ss.

(20) Voir R. Redslob. « Le Régime Parlementaire », 1924, p. 280 et 281.

(21) Voir I. Rouge, Maître de Conférences à la Sorbonne, « La Constitution de Weimar » dans R. Pol. et Parl., 1920, tome 102, 1920, p. 369.

(22) Voir Redslob, « La Constitution Prussienne », R. D. P., 1921, p. 183 et ss.

d'avoir, chaque fois, une grosse répercussion sur la situation politique.

Dans la pratique, le Chancelier, comme le Président du Conseil Prussien, discuta dans le Cabinet, sans y être obligé par la constitution, la politique générale du Gouvernement; il dût, même, souvent, en Allemagne, la discuter directement avec les partis. La responsabilité collective de tous les ministres, étant engagée par les décisions prises en Conseil des Ministres, il devait suffire que la politique générale (laissée par les institutions à la direction du Chancelier) fut, en fait, comme cela ne pouvait manquer, discutée en Conseil, pour que, dans la pratique, les formes allemande et prussienne de l'unité politique du Cabinet, se rapprochassent infiniment de la forme franco-anglaise.

Doctrinalement, outre sa singularité et son manque de simplicité, la conception germanique présentait vis-à-vis de la conception franco-anglaise, cette infériorité très grande, qu'elle aboutissait — en confiant la direction de la politique générale à un seul ministre : le Chancelier — à mettre en cause pour l'action individuelle d'un seul ministre la collectivité gouvernementale toute entière. Tandis que dans la forme franco-anglaise, le premier Ministre n'entraîne dans sa chute le cabinet entier que parce qu'il est considéré comme l'organe par lequel s'exprime une volonté qui n'est pas seulement la sienne propre, mais celle du Cabinet entier.

La pratique allemande, s'inspirant des exemples de la France et de l'Angleterre, a peu à peu supprimé en fait la différence des institutions. Si le Chancelier entraîne dans sa chute le Cabinet allemand, c'est qu'il est bien actuellement l'organe d'une politique générale qui est celle, non pas de lui seul, mais du Cabinet tout entier.

2° *La forme franco-anglaise de l'unité politique du Cabinet :*

C'est de beaucoup la plus répandue. Sans doute, elle peut présenter certaines modalités — ainsi en Lettonie seul un vote émis contre le Président du Conseil amène la chute du Cabinet [23]. Mais, comme en fait, la chute du Président du

(23) Voir « Constitution Lettone », 4e partie, art. 59, et Plantié Cazéjus, « La Constitution de Lettonie », thèse Toulouse, 1925, p. 130.

Conseil ne sera pas provoquée sans qu'une atteinte grave soit en même temps portée à la politique générale du Cabinet, cela revient toujours à l'idée de responsabilité collective des décisions prises sur des questions générales. A peu près tous les pays parlementaires ont admis cette modalité de l'institution de l'unité du Cabinet, récemment encore, la Bulgarie [24], la Roumanie, l'Egypte [25] l'ont consacrée dans leurs constitutions nouvelles. Il n'est pas jusqu'à la Chine qui n'ait voulu copier le mode franco-anglais du Parlementarisme dans une certaine mesure. Encore que là, des institutions imparfaitement parlementaires, les troubles militaires dont le pays est agité, comme aussi le grand attachement qu'y montrent les ministres pour un pouvoir qu'ils ne quittent pas « tant que « leur situation n'est pas désespérement compromise », suppriment à peu près, la pratique du parlementarisme [26].

La même conception de l'unité du Cabinet est encore ou a été, consacrée par les constitutions néerlandaise, belge, yougoslave, serbe, italienne, grecque, espagnole. Les termes « politique générale » et « actes individuels » empruntés à la Constitution de 1875 et à la pratique anglaise, y ont le même sens [27].

Cette conception franco-anglaise de l'unité politique du Cabinet — déjà nous avons eu l'occasion de la définir brièvement — laisse subsister l'action et la responsabilité individuelles des ministres dans la solution des questions de leur département qui n'ont pas un caractère d'importance générale. Pour celles qui ont ce dernier caractère. C'est au Cabinet tout entier, agissant collectivement, qu'il appartient de les résoudre.

L'attitude prise par un ministre à leur sujet, sera donc considérée comme issue des délibérations du Conseil des Ministres, sauf si elle est désavouée par le Cabinet.

L'acte posé dans son département par l'un des ministres en ces matières, est, au fond, l'acte du Conseil des Ministres

(24) Voir Zlataroff, « La Constitution Bulgare », thèse Paris, 1926, p. 60.
(25) Voir Osman (Amin), « Le mouvement constitutionnel en Egypte », thèse, Paris, 1926, p. 107.
(26) Voir Chen-Wan-Li. Institutions Politiques de la Chine, de l'établissement de la République à nos jours, thèse, Paris, 1926, p. 55 à 62.
(27) Voir Adamovitch, « La responsabilité ministérielle dans le Royaume des Serbes, Croates, Slovènes », Paris, 1926, p. 32. Voir Jacha Prodanovitch « Krisa Parlamentarizma » dans Srspski Knjizvevni Glasnik, 1924, n° du 16 novembre et Docteur M. Ilitch « Kralj I Ministarska Odgovornost dans la même revue n° du 16 octobre 1924. Enfin, Djiras « l'Organisation Politique de la Grèce », thèse Paris, 1927, p. 128.

tout entier qui en a arrêté le principe : Il engage donc la responsabilité du Cabinet tout entier.

Le Président du Conseil, organe et symbole de l'unité et de la politique du Cabinet, est l'interprète naturel des volontés de celui-ci, qualifié en toutes circonstances pour parler au nom du gouvernement, sa mise en minorité implique en toutes circonstances une défiance au gouvernement tout entier et doit en amener la chute collective. De là cette conséquence : que la parfaite correction constitutionnelle, dans des institutions qui consacrent cette modalité de l'idée d'unité du cabinet, voudrait que le Président du Conseil, dont l'action dans tous les cas engage le cabinet entier, n'eut jamais d'autre activité que celle qui exprimerait certainement l'action collective du Cabinet. Qu'il fût un Président du Conseil sans portefeuille, uniquement consacré à la besogne de direction et de coordination de l'activité gouvernementale — et non le chef d'un département ministériel quelconque, dans lequel il pourrait être amené à poser des actes personnels qui — pouvant entraîner sa chute s'ils étaient blâmés — mettraient le Parlement dans l'alternative, ou d'approuver ce qu'il condamne, ou de renverser le Cabinet entier pour la faute individuelle d'un ministre.

Cette conséquence, on semble l'avoir comprise en Angleterre : Le Prime Minister n'y conserve d'ordinaire que le portefeuille honorifique de « premier Lord de la trésorerie ». En France, malheureusement, presque tous nos Présidents du Conseil prennent un portefeuille, et souvent le plus lourd. Toutefois, une évolution lente semble se manifester dans le sens d'une pratique plus correcte : déjà, en 1914, M. Viviani formait un Cabinet en n'y conservant que la présidence du Conseil sans portefeuille. Depuis, et tout récemment, la présidence du Conseil devenant par elle-même de plus en plus lourde, on a vu M. Raymond Poincaré constituer le 11 novembre 1928 son 5e Cabinet, sans prendre lui non plus de portefeuille — et si, depuis, M. A. Briand (juillet 1929) et M. A. Tardieu ont pris respectivement, avec la présidence, les portefeuilles des Affaires Etrangères et de l'Intérieur, ce fut avec un sous-secrétaire à ces portefeuilles, et un autre à la présidence du Conseil. Celle-ci devient de plus en plus un « département de coordination » dont il semble que, même en France, l'évolution doive amener

bientôt le chef du Cabinet à se contenter, pour le plus grand profit de la correction constitutionnelle de la pratique parlementaire, comme aussi de la bonne expédition des affaires.

Les institutions anglaises comportent d'ailleurs, elles aussi, une petite incorrection au point de vue de l'application de la forme dite franco-anglaise » de l'unité du cabinet. C'est ainsi que la chute du ministère y produit le départ et le remplacement d'une partie de la haute domesticité de la maison souveraine — pour laquelle il est cependant malaisé de parler d'une « solidarité ministérielle » — C'est la fameuse « Bed-Chamber Question » [28] agitée au XIX[e] siècle entre la Reine Victoria et Robert Peel. Autre remarque — En Angleterre, il y a quelques ministres qui ne font pas partie du cabinet et sont néanmoins responsables collectivement des attitudes qui y sont prises : il n'y a pas ici, malgré les apparences, d'incorrection véritable, car si, en apparence, l'acte dont tous sont responsables n'est pas l'œuvre de tous, en réalité, le Cabinet est composé de telle sorte, (comprenant d'ailleurs presque tous les ministres) que son avis représente avec certitude celui du ministère entier, dont au reste, la confiance l'investit [29].

Dans plusieurs pays parlementaires — plus nettement en Angleterre qu'ailleurs, mais autre part aussi, et notamment en France — il existe souvent au sein du Cabinet, entre les membres de tout premier plan, un « cercle étroit » un « inner circle » officieux, qui, souvent, examine et discute avant de les communiquer au conseil, les questions les plus importantes : et parfois les résout à peu près, sauf à produire la décision du Cabinet dans le même sens : ce qui en général sera facile, car l'inner circle est composé des ministres les plus influents. Cette pratique, qui n'a rien d'incorrect, et qui peut être avantageuse lorsqu'une décision rapide est nécessaire, en écourtant les délibérations du Conseil des ministres, semble démontrer, en outre, la possibilité pour un petit comité de chefs, de traduire dans leurs décisions la volonté du Cabinet entier.

On a soutenu qu'il existait, en France comme en Angle-

(28) Voir sur cette question Rudolf Gneist : « Das englische Verwaltungsrecht mit einschluss des Heeres », I, p. 227, E. Hervé, une page de l'histoire d'Angleterre, p. 200, 201 et 219 à 222, Erskine May. Op. cit., I, p. 151 et 153, Hansard Parliamentary Debates, 3[e] Série, tome XLVII, p. 985, 986, 1.001, H. Hervieu, « Les Ministres », p. 723 à 728.

(29) Voir sur cette distinction faite en Angleterre du Cabinet et du Ministère Dupriez, I, p. 36.

terre une catégorie de « ministres hors du Cabinet », ce seraient nos sous-secrétaires d'Etat.

L'examen consciencieux de la pratique constitutionnelle française ne permet pas, nous semble-t-il, de partager ce point de vue : Les sous-secrétaires d'Etat sont devenus de véritables ministres de second rang, insusceptibles d'être assimilés aux « ministres hors du Cabinet » comme aux « sous-secrétaires parlementaires » anglais, simples porte-paroles des ministres aux chambres. Nos sous-secrétaires entrent au conseil du Cabinet et, même — généralement, avant le dernier Cabinet Tardieu, exceptionnellement depuis — au Conseil des Ministres.

A peine reste-t-il quelques traces de subordination des sous-secrétaires d'état vis-à-vis des ministres. Il est devenu certain que nos sous-secrétaires avaient très souvent vis-à-vis de leurs ministres une vraie indépendance : Un grand service est-il disputé en deux ministères, ou en passe d'être érigée bientôt en ministère particulier, on en fait un sous-secrétariat d'Etat. Pratiquement, il faut considérer nos sous-secrétaires d'Etat comme des ministres de second rang, ce qui tranche la question de savoir s'ils ont voix délibérative ou simplement consultative en Conseil.

La pratique parlementaire française ne présente donc aucune anomalie remarquable au point de vue de l'unité du Cabinet du fait de l'existence des sous-secrétaires d'Etat, ce sont des ministres — on leur en donne d'ailleurs le titre en leur parlant — mais des ministres d'un rang moins élevé et qui conservent les traces d'une ancienne et plus complète subordination [30].

A côté de particularités assez peu importantes, telles que celles qu'on vient d'étudier, et qui différencient légèrement les *institutions* des divers pays admettant la conception, dite franco-anglaise de l'unité politique du Cabinet, il faut signaler, *dans la pratique constitutionnelle cette fois*, certaines anomalies qui ont pu faire, que dans certains pays, ou à certaines époques, *l'application* de la forme franco-anglaise de l'unité

(30) Voir sur les sous-secrétaires d'Etat R. Castel. Op. cit., p. 70, Barthélémy et Duez. Eléments, 1926, p.p. 542. Carbon. Pratique constitutionnelle de la France, 1926, p. 62, Hauriou Précis de droit const, 1923, p. 643, J. Delpech, article dans R. D. P., 1905, tome 22, p. 203, Y. Guyot, Politique parlementaire, 1924, p. 79, De Lapradelle, Cours de droit const. 1912, p. 364, Duguit, traité 4, p. 832, 834, Barthélémy, Les Sous-Secrétaires d'Etat, R. D. P., 1911, p. 335 à 369, etc., etc...

politique, ait disparu devant la pratique d'une forme d'unité du Cabinet parfois très différente.

Ces conceptions nouvelles de l'idée d'unité politique, sont issues : I°) de la pratique constitutionnelle française, qui, déformant le mode constitutionnellement admis de l'unité du Cabinet, a peu à peu fait naître dans les esprits, deux conceptions nouvelles et différentes de l'idée d'unité du Cabinet, II°) de la formation en Angleterre, pendant la guerre, de ministères de coalition, dont l'organisation intérieure et la responsabilité n'obéirent pas aux mêmes règles qu'auparavant.

1° *Le spectacle de la pratique constitutionnelle française donne lieu à l'éclosion de deux doctrines nouvelles sur l'unité du Cabinet :*

Nous n'étudierons pas ici cette pratique constitutionnelle dans le détail, elle fait l'objet d'une fraction de la 2e partie de cet ouvrage : Il est permis, néanmoins, de constater sans étude approfondie une réelle instabilité ministérielle, la chute fréquente, la durée éphémère des ministres et des Cabinets. Enfin l'unité politique du Cabinet, réalisée sur une proportion très faible de questions dans le domaine doctrinal parce que le Cabinet n'est qu'une coalition, est malaisée à produire et souvent peu sincère.

Les exemples de désolidération ne sont pas rares, soit qu'un seul ministre se sacrifie là où le Cabinet entier devrait ou résister ou s'en aller, (c'est le cas, si célèbre, de la démission de M. Loucheur en décembre 1925) — soit que la chute collective du Cabinet ne soit pas sérieuse, et que certains des ministres battus reprennent leur place dans le Cabinet suivant. Alors, la chute collective du Cabinet en dissimule mal un simple remaniement.

Dans la pratique l'unité du Cabinet ne se réalise donc pas en France telle que la souhaitent les institutions, c'est-à-dire d'une façon absolue dans les trois domaines de la doctrine, de l'action et de la responsabilité, sur toutes les questions d'importance générale.

De là, deux courants doctrinaux :

a) Une première tendance, née de la longue habitude prise

(31) Voir R. Bonnard, De l'homogénéité et de la solidarité ministérielles, R. R. P., 1913.

de cette pratique incorrecte, veut la considérer comme acceptable et normale[31] et tend à se contenter d'une homogénéité moins grande et d'une unité d'action et de responsabilité moins sérieuses que ne les concevaient les institutions. Redoutable tendance — car admettre pour correct ce qui est irrégulier, ce n'est pas amender des institutions — qui ont besoin d'être modifiées si elles sont impraticables — c'est seulement consacrer l'irrégularité, lui donner de la force en l'approuvant.

b) Une autre tendance qui trouve sa source logique à la fois dans l'idée d'unité politique du Cabinet et dans une réaction contre la pratique de remaniements ministériels peu corrects (dissimulés ou non sous l'apparence de chutes collectives) s'est manifestée dans la doctrine. On y interprète comme absolue, l'idée d'unité du Cabinet, sans distinction des domaines où elle s'appliquerait, et l'on aboutit à dire que toute action ministérielle est celle du cabinet entier et qu'il n'y a qu'une forme — la forme collective — de responsabilité politique : Le Cabinet, dit-on, ne peut-être à la fois un et multiple — s'il est un il l'est toujours —. Cela exclut les simples remaniements ministériels.

Nous avons vu plus haut que l'unité politique du Cabinet n'était et ne pouvait être absolue, c'est-à-dire, exister en toutes circonstances.

Il y a, entre la doctrine précédente et la conception franco-anglaise, qui admet expressément, en dehors des questions d'importance générale, le simple remaniement ministériel, un fossé profond qui permettrait de s'étonner que des auteuurs tels que MM. Mayoux[32], Crayssac[33], Fabreguettes[34] aient pu tomber dans cette erreur de considérer le remaniement ministériel comme un expédient incorrect en soi, si la pratique constitutionnelle, non seulement de la France, mais de plusieurs autres pays, ne leur avait mis sous les yeux l'emploi trop fréquemment incorrect de ces remaniements.

D'autre part, malgré l'abus de semblables remaniements, (dissimulés ou non sous l'apparence d'une chute collective) il est certain que la tendance à une extension du domaine de la responsabilité et de l'action collectives, l'emporte, presque par-

(32) Op. cit., p. 50.
(33) Op. cit., p. 39.
(34) Société Etat, Patrie, 2, p. 238, et Gigout. Op. cit., p. 175, 176, 89.

tout, et que les questions deviennent de plus en plus nombreuses auxquelles on reconnaît le caractère d'importance générale qui en fait la matière d'une action et d'une responsabilité collectives [35].

Mais, si la contemplation de la pratique parlementaire française, a pu donner lieu à diverses erreurs sur la véritable étendue de l'unité politique du Cabinet, dans sa forme franco-anglaise, si elle a pu montrer une pratique très imparfaite et incorrecte de cette conception constitutionnelle, elle n'a pas donné véritablement naissance à une nouvelle modalité de l'unité politique du Cabinet. Il en a été différemment en Angleterre.

2° *C'est la guerre de* 1914 *qui devait, en Angleterre, produire les circonstances politiques d'où naquit l'idée de cette nouvelle manière de concevoir l'unité du Cabinet qui trouve sa réalisation dans le « War Cabinet »* :

Presque dès le début de la guerre l'Angleterre fut amenée à l'abandon du système traditionnel du gouvernement de parti et à la pratique des coalitions : (La pratique correcte d'une forme d'unité du Cabinet conçue en fonction de la présence au pouvoir d'un seul parti et qui ne pouvait, en effet, se réaliser complètement que dans ces conditions, la réalisation d'une homogénéité doctrinale, étendue à toutes les questions spécialement importantes, supposent, en effet, la présence au gouvernement d'un seul parti).

L'on comprenait vaguement que les règles admises pour le gouvernement de parti ne pourraient s'appliquer parfaitement à des ministères de coalition. De plus, la préoccupation de faire rentrer des techniciens dans le ministère selon le vœu de l'opinion publique, tout cela poussa, M. Asquith d'abord, puis, bien plus nettement, M. Lloyd George, à distinguer deux catégories dans le ministère : Un petit groupe de politiciens, en général sans portefeuille, représentatifs des principaux partis coalisés, et chargés seuls de la direction générale des affaires. En dessous d'eux, des ministres, parlementaires ou non, et souvent techniciens, dirigeant, sous la surveillance et

(35) Voir Esmein cité par Gigout. Op. cit., p. 89 et J. Clos, « La responsabilité des Ministres », Op. cit., p. 38.

l'autorité de ce petit comité dont ils exécutent les ordres, les départements ministériels.

Le petit comité directeur, fut lors de sa constitution en décembre 1916, par M. Lloyd George, investi du rôle qu'avait eu auparavant le Cabinet. L'ancien Cabinet disparaissait véritablement, il n'y avait plus au sein du ministère qu'un organisme collectif de direction : le War Council (Il avait cinq membres à l'origine, il en eut six en juillet 1917, un seul d'entre eux avait un portefeuille).

Une nouvelle conception de l'unité du Cabinet, basée, dans l'esprit de M. Lloyd George, sur la distinction de la besogne politique qui consiste à gouverner et de la besogne technique qui consiste à administrer, résulta de ces combinaisons.

L'action et la responsabilité individuelles devinrent le droit commun pour les titulaires des départements ministériels : La responsabilité collective, si nous en croyons les publications anglaises de l'époque, était limitée aux membres du War Council. Toutefois, il est certain que la dissociation de la coalition qui donnait sa formule pollitique au Cabinet, aurait eu pour résultat la chute collective du gouvernement tout entier. Encore que, pour ce dernier fait, il ne semble pas que M. Lloyd George, ni les auteurs anglais qui ont étudié le nouveau système au moment de son apparition, s'en soient parfaitement rendu compte.

Ce système, assez compliqué comme on le voit, méconnaissait ce fait, qu'il paraît bien difficile, pour ne pas dire impossible, de concevoir la chute de l'organisme directeur d'un Cabinet malgré tout politique (car la plupart des ministres même en dehors du War Council sont des politiciens choisis en raison de leur situation politique) sans que les autres ministres, ceux qui sont considérés comme techniques et mis à la tête des départements ministériels, soient entraînés dans cette disgrâce.

Ce serait concevable si les chefs des départements ministériels étaient devenus de purs techniciens, des directeurs de ministères, et si les membres du War Council étaient restés les seuls véritables ministres. Mais telle qu'elle est, la réforme de M. Lloyd George nous paraît avoir pris pour base une idée

fausse : celle qu'il est possible de distinguer parmi les ministres des techniciens et des politiques [36].

Néanmoins, la nouvelle conception de l'unité du Cabinet mise en relief par cette réforme, méritait d'être signalée.

En France, dans le même temps, M. Briand constitua son Cabinet du 3 décembre 1916 en s'inspirant dans une certaine mesure, de l'exemple de M. Lloyd George.

Un comité de guerre fut institué dans le Cabinet. Mais ce ne fut pas comme le War Council une sorte de directoire exécutif : le Conseil des Ministres subsista. Les membres du comité de guerre furent simplement les titulaires des départements auxquels les circonstances donnaient le plus d'importance. Le Cabinet entier garda son unité, et les décisions prises en comité de guerre lui furent, en principe, soumises; En sorte que le comité de guerre français fut simplement un Inner circle officiel, mais dont l'existence n'eut pas pour conséquence une modification quelconque de la conception traditionnelle de l'unité du Cabinet.

L'élargissement progressif du comité de guerre devait, d'ailleurs, assez rapidement, supprimer tout l'intérêt de son existence [37].

(36) Voir Introduction sur la nature essentiellement politique de la fonction ministérielle, p.

(37) Voir lettres sur la réforme gouvernementale, Revue de Paris, décembre 1917, Duguit, traité 4, p. 602, 604 et 828, 829, Signorel « Le Pouvoir exécutif en temps de Guerre » dans Revue générale d'Administration, septembre-octobre 1921, p. 531 et ss. J. Barthélémy « Les rapports des Pouvoirs Publics et du Commandement Militaire », R. D. P., 1916, p. 552. Il est remarquable, que tandis que l'on vit des auteurs français envier à l'Angleterre la réforme de M. Lloyd George, beaucoup d'auteurs anglais firent de même à l'égard de la réforme effectuée en France par M. Briand. Voir fortnightly Review, février 1917, p. 216 et lettres sur la réforme gouvernementale, Revue de Paris, décembre 1917, p. 824 et 825 et 466.

Chapitre IV.

Du fondement de l'institution de l'unité politique du Cabinet.

Cette question se trouve d'ordinaire traitée, assez confusément, sous le nom de « fondement de la solidarité », le mot « solidarité » désignant à la fois, dans la pensée des auteurs, l'institution de la responsabilité collective des ministres et celle de l'unité politique du Cabinet.

Il y a lieu, nous l'avons dit, de distinguer entre ces deux notions :

Quel est le fondement de la responsabilité collective des ministres ? Est-ce — certains l'ont soutenu — la délibération collective des mesures dont ils seraient collectivement responsables ? [1]. En ce sens on peut citer un discours de M. A. Briand, Ministre des Affaires Etrangères, à la Chambre des Députés, le 27 janvier 1927 [2]. Et, cependant, si l'on conçoit assez mal la responsabilité collective en dehors d'une délibération ou d'une décision collective qui la justifient. — s'il semble peu correct et peu logique de faire de l'acte d'un seul la base d'une responsabilité commune à plusieurs, néanmoins, cette délibération collective nous semble bien plutôt *l'explication logique*, que le *fondement juridique* d'une telle responsabilité.

Logiquement, il est admisible que, tous ayant approuvé ou décidé par avance l'acte de l'un d'entre eux, tous en soient responsables — juridiquement, cela ne suffit pas à expliquer qu'ils en soient nécessairement responsables au même degré que l'auteur apparent.

(1) En ce sens Bonnefont. Op. cit., p. 23 à 25, Dicey Law of the Constitution, p. 344. H. Nézard, éléments, 1922, p. 108. Lawrence Lowel, « Le Gouvernement de l'Angleterre », trad. Fr., p. 20. H. Hervieu, « Les Ministres », p. 674. Barthélémy, « Le Gouvernement de la France », p. 112.

(2) J. O. 28 « pas un point qui n'ait été soumis au Gouvernemeni ».

(3) En ce sens M. Mayoux qui développe fortement cette idée. Op. cit., p. 32, 33 et ss. et cite à son appui Anson « Loi et pratique », I, p. 35.

On a pensé [3] à soutenir que le Cabinet, constituant une seule personne politique, recevait du Parlement « une sorte de « mandat au deuxième degré » — un « mandat indivisible » de gouverner. La déclaration ministérielle fixerait les termes et l'acceptation de ce mandat — le vote de défiance en constituerait la révocation — qui, le mandat étant indivisible, aurait pour effet normal et nécessaire, la chute collective du Cabinet.

Il faut mettre de côté cette idée de « mandat » qui suppose une direction des ministres, (chefs des partis parlementaires), par les parlementaires, leurs subordonnés. Idée qui n'est pas conciliable avec les principes du gouvernement représentatif, et qui conduit à faire du vote de défiance, une véritable révocation juridique, ce qui est une erreur de droit considérable dans le régime parlementaire, puisqu'au chef de l'Etat appartient, seul, le pouvoir de nommer et de révoquer les ministres, et que, même après un vote contraire, un Cabinet peut demeurer en charge à condiiton de dissoudre le Parlement. Si l'on veut bien, donc, mettre de côté ce « mandat » de gouverner, divisible ou non qui n'est pas admissible, il reste l'idée que le Cabinet tout entier constitue « pour dé- « tourner un peu les mots de leur sens strictement juridique... « une sorte de personne morale » [4]. Une « personne politiquement indivisible » [5].

C'est-à-dire, en réalité, que la responsabilité collective des ministres repose sur l'idée d'unité politique du Cabinet, est une conséquence « de ce que les ministres sont membres d'une autorité collective » [6].

Ce qui revient à dire que la solidarité ministérielle, (élément dont la réalisation importe à l'existence d'une véritable unité politique du Cabinet), tout en étant conditionnée par la réalisation des deux autres éléments de cette unité : l'homogénéité doctrinale et l'unité d'action, repose juridiquement sur l'idée d'unité du Cabinet, s'explique par l'institution de l'unité du Cabinet dont elle constitue la dernière manifestation.

Reste alors à découvrir le fondement de l'institution de l'unité du Cabinet.

(4) Barthélémy « Introduction du Régime Parlementaire en France ».
(5) Mayoux, Op. cit., p. 57 à 59.
(6) Voir Barthélémy et Duez, traité élémentaire 1926, p. 613.

Elle n'a de fondement, comme la plupart des institutions constitutionnelles, que dans le domaine politique.

Ce sont des nécessités pratiques : la nécessité de réaliser l'unité de l'organisme collégial directeur dans le régime parlementaire, essentielle à une bonne gestion des affaires publiques [7] — la nécessité de donner au Cabinet de la force, à la fois contre les empiétements possibles du chef de l'Etat et contre ceux du Parlement [8]; qui expliquent et justifient à la fois, l'institution de l'unité politique du ministère : il faut qu'il soit un pour avoir la force de maintenir en équilibre les plateaux de la balance parlementaire.

Fondement tout politique, encore une fois, que celui-là.

(7) J. Clos, Op. cit., p. 30 et Racinet, Op. cit., p. 163.
(8) Voir Mayoux. Op. cit., p. 26 et ss. Dupriez, « Les Ministres », I, p. 21. J. Barthélémy, « Introduction du Régime Parlementaire », p. 133, 134.

Chapitre V.

De la place que tient la théorie de l'unité du Cabinet dans l'organisation parlementaire.

Particulière au parlementarisme et caractéristique de ce régime, il n'est pas exagéré de dire que l'institution de l'unité du Cabinet domine la théorie parlementaire toute entière, détermine strictement, avec les règles de l'équilibre des pouvoirs et de la collaboration parlementaire dont elle tend à assurer l'application, le rôle et l'organisation de tous les organes parlementaires.

Section I.

L'idée d'unité du Cabinet domine l'organisation intérieure du gouvernement.

Il n'y a rien là que de naturel. Il faut que le Cabinet atteigne le degré d'homogénité doctrinale et d'unité d'action requis par la conception de l'unité politique que consacre la constitution.

a) L'idée d'unité du Cabinet imposera, *lors de sa formation,* non seulement la recherche de l'homogénéité doctrinale la plus large possible, mais encore, là où cette homogénéité ne pourrait se réaliser complètement, la recherche de compromis, permettant l'obtention d'une unité d'action sur le plus grand nombre possible de questions générales.

b) Mais ce n'est pas tout que de se constituer autour d'un programme aussi vaste et cohérent que possible, il faut encore que le Cabinet *dure et fonctionne.* Aussi, l'idée d'unité du Cabinet domine-t-elle toute son organisation interne, réclame-t-elle l'existence et détermine-t-elle le rôle de l'organisme collectif et suprême de direction et de coordination, ainsi que celui du chef qui doit assurer la réalisation de l'unité.

A) *Le rôle du Conseil des Ministres déterminé par l'idée d'unité du Cabinet :*

Ce ne sont pas, d'ordinaire, les textes constitionnels, qui ont consacré l'existence, et, surtout, déterminé le rôle du Conseil des Ministres. Les lois anglaises l'ignorent totalement, et, en France, les textes qui se rapportent à lui ne l'organisent pas, ne déterminent en rien son rôle de direction suprême. Ils se contentent de réclamer son intervention en un certain nombre de cas particulier [1]. Il en va de même en Allemagne, où la constitution de Weimar se contente de régler minutieusement le nombre et la nature des questions qui doivent faire l'objet de ses délibérations [2].

Vainement rechercherait-on, dans les vieux pays parlementaires, un texte constitutionnel qui confie aux ministres réunis en conseil *la direction* de l'activité gouvernementale, le Conseil des Ministres n'a d'ailleurs pas, hors certains cas rares [3], d'autorité constitutionnelle propre. Le Cabinet ne donne pas d'ordre, mais bien « le chef de l'Etat en son conseil » [4]. Il est vrai que ces ordres sont le résultat des délibérations du conseil et non la volonté du chef de l'Etat. Mais si, justement, la décision finale, la direction suprême, la solution de toutes les questions véritablement importantes, se trouve, dans le régime parlementaire, réservée au conseil, ce n'est pas aux institutions constitutionnelles écrites, c'est à une tradition, à une coutume inspirée de l'unité du Cabinet, que ce fait est dû [5]. C'est cette idée d'unité du Cabinet qui a conduit à réserver traditionnellement au conseil toutes les décisions d'importance générale, quelquefois, c'est le cas en Allemagne, cette tradition s'est introduite sous la pression de l'idée d'unité, malgré les textes constitutionnels [6].

(1) Voir articles 4 et 7 de la loi du 25 février 1875, art. 12 de la loi du 16 juillet 1875. Les lois des 3 avril 1878, 16 décembre 1879, etc...

(2) Voir René Brunet. Op. cit., p. 20.

(3) En France, au cas de vacance du siège présidentiel, art. 4 et 7 de la loi du 25 février 1875.

(4) En ce sens Castel de « la Responsablité du gouvernement dans les Chambres », thèse 1909, p. 14 et Hauriou Précis de Dr. Const., 1923, p. 415.

(5) Voir Dupriez, « Les Ministres », I, p. 50, 352, 353, Barthélémy, « Introduction du Régime Parlementaire », p. 108 et 120, et le « Gouvernement de la France », p. 102, J. Clos, Op. cit., p. 95 à 97, Mayoux. Op. cit., p. 26. Crayssac. Op. cit., p. 105. Hervieux. Op. cit., p. 155-156.

(6) (Qui en Allemagne, réservaient au Chancelier la direction de la politique générale).

C'est aussi l'idée d'unité du Cabinet, la nécessité de réaliser en fait cette unité, bien plus que les institutions écrites, qui commande les traditions parlementaires par lesquelles s'est établi le rôle coordinateur de l'action gouvernementale qu'a le Conseil des Ministres. Si ce n'est, toutefois, que ce rôle se trouve indiqué dans la constitution de Weimar, où le conseil est, seul, juge des contestations qui peuvent s'élever au sein du Cabinet. C'est encore l'idée d'unité du Cabinet qui domine ce rôle coordinateur.

C'est afin d'empêcher que se produisent, entre l'action des divers ministres, des fissures ou des conflits regrettables [7], que, dans le régime parlementaire, a été donnée au Conseil des Ministres la tâche difficile d'unifier l'action, d'apaiser les contestations et les rivalités, de prévenir les froissements, de régler les difficultés inséparables du gouvernement, et qui ne peuvent pas manquer de se produire entre les divers départements ministériels, comme entre leurs titulaires.

Le principe de l'unité du Cabinet commande ici le rôle du Conseil des Ministres [8]. Il est « the great clearing house » la chambre de compensation, l'organisme de règlement des conflits.

L'on a même vu, parfois, le souci de réaliser plus complètement et plus aisément ce rôle coordinateur, inspirer la création, à l'intérieur du Cabinet, d'un cercle plus étroit, moins nombreux, où l'action puisse être plus rapide, parce que la discussion plus facile [9]. Même, en Angleterre, pendant la guerre, ce cercle plus étroit s'est uniquement voué à ce rôle d'unification et de coordination — ses membres ayant tous, sauf un, abandonné toute autre tâche [10].

Mais, si la nécessité de réaliser une grande unité dans l'action gouvernementale, commande ce rôle coordinateur d'un organisme collectif suprême, l'existence d'un tel organisme ne saurait suffire, il faut, au sein du Cabinet, un chef qui fasse

(7) (Tel le conflit qui mit pendant plusieurs années aux prises, les départements français du commerce et de l'instruction publique se disputant la direction de l'enseignement technique.

(8) Voir Gigoux. Op. cit., p. 169. Hauriou, Précis de Droit Const. et de Droit Public, 1921, p. 191.

(9) Voir Cazamian, « La Grande Bretagne pendant la Guerre », p. 29 et 30, Lawrence Lowell. Op. cit., I, p. 172.

(10) Voir H. Nézard, « Eléments de Droit Public », 1922, p. 191, 195 et Hauriou Précis, 1923, p. 466.

l'unité, qui ait la direction, dans le Conseil des Ministres même, et comme ce conseil ne peut siéger en permanence, la présence d'un président qui assure l'unité de l'action gouvernementale, ne laissant au conseil que le soin d'intervenir dans les occasions les plus importantes, est indispensable.

B) *Le rôle du chef de Cabinet tel qu'il est déterminé par l'idée d'unité du Cabinet :*

Dans le droit constitutionnel anglais, comme dans le vieux droit parlementaire français à l'origine du parlementarisme, où même dans le droit français contemporain, aucun texte ne prévoit l'existence du chef de Cabinet. L'origine de cette fonction, comme le rôle de ce personnage, sont donc, ici encore, dans le régime parlementaire, le fruit d'une évolution lente, que nous avons étudié en France et en Angleterre, et qui a fini par introduire, sous l'influence de l'idée d'unité du Cabinet, les traditions relatives au rôle du chef du Cabinet parlementaire.

L'idée de l'unité du Cabinet domine à la fois l'existence et le rôle du chef d'un gouvernement parlementaire comme elle domine le rôle et l'existence du Conseil des Ministres, lui-même.

« Tant en France qu'en Angleterre, la présidence du « Conseil est le produit d'un phénomène de génération spon- « tanée. Elle est née du besoin qu'éprouve inévitablement « tout ministère d'avoir un chef autour duquel il puisse se « rassembler, qui achève son unité et personnifie toute la « force gouvernementale » [11]. L'Unité essentielle du ministère « doit s'incarner en un personnage qui en représente les idées « dominantes, qui en symbolise l'unité » [12]. C'est là l'idée, plus ou moins nettement conçue à l'origine, d'où est née cette extrême prééminence du chef du Cabinet parlementaire, son rôle de direction de l'action gouvernementale : les institutions n'ont fait ici que consacrer le produit d'une lente évolution [13].

(11) Voir H. Hervieu. Op. cit., p. 98 à 120. Barthélémy et Duez, « Eléments 1926 », p. 545, R. Poincaré, « Lettre au Temps du 9 août 1909 ».

(12) Barthélémy, « Introduction du Régime Parlementaire », p. 126.

(13) Même, en France comme en Angleterre, ces institutions sont restées toutes coutumières, encore qu'il y ait eu parfois, des propositions ayant pour but de régler législativement le rôle du chef du Cabinet. Voir, notamment, « proposition Frédéric Brunet, « Chambre des Députés », 9 février 1928.

Nous étudierons le rôle que l'unité du Cabinet a fait attribuer au chef du gouvernement dans le régime parlementaire :

a) Au sein du ministère,

b) Dans ses rapports avec le chef de l'Etat,

c) Dans ses rapports avec le Parlement.

a) *Au sein même du Cabinet, le président du Conseil assure et personnifie l'unité du Cabinet.*

Un certain nombre de conséquences découlent de la nécessité de cette unité :

1) Il faut que le président du Conseil, organe de l'unité, ait, sur ses collaborateurs, une forte autorité : Quel meilleur moyen d'assurer cette autorité que de lui donner *le choix de ses collègues ?* de faire de lui la source de leur pouvoir.

Au reste, ne faut-il pas que l'entente, la bonne intelligence des ministres entre-eux et avec le chef du Cabinet, soient assurées dans toute la mesure du possible ? Pour cela, il est nécessaire que le chef du Cabinet ait la désignation de ses collègues, c'est donc encore, de la nécessité de réaliser l'unité politique du Cabinet que découle la règle que le Président du Conseil forme le ministère et propose ses collègues, à la nomination du chef de l'Etat [14].

Seul, d'ailleurs, ce rôle de père du Cabinet permet au Président du Conseil de garder effectivement la prééminence qu'il doit avoir sur ses collègues. Il faut qu'au sein du Cabinet, il n'ait pas à craindre de voir surgir en face de la sienne, une autorité qui romprait l'unité gouvernementale et donnerait plusieurs têtes au ministère. Sans doute, certains postes ministériels plus particulièrement importants ou honorifiques [15]. donnent à leurs détenteurs une autorité plus grande, cette au-

(14) Voir Barthélémy et Duez, « Eléments 1926 », p. 537. H. Hervieu. Op. cit., p. 105 à 107. Bagehot, « La constitution anglaise », p. 259. Dupriez, « Les Ministres », I, p. 44, 45. Sibert. Op. cit., p. 212.

(15) Ainsi, en général, en France, le ministère de la Justice donne à son titulaire la Vice-Présidence du Conseil, il y a eu cependant, en 1926 (Cabinet Briand-Caillaux du 15 juin 1926) une exception à cette règle : Le ministre des finances ayant été à ce moment, Vice-Président du Conseil. Il y a du reste, en France, comme dans la plupart des pays, une hiérarchie protocolaire des postes ministériels (décret de préséances du 16 juin 1907). Voir encore sur ces questions, Duguit, traité, 4, p. 826, 827. Bonnard, R. D. P., 1912, p. 92. Hauriou Précis, 1923, p. 467. Voir la séance de la Chambre du 23 novembre, 1921, J. O., 24 novembre. Barthélémy et Duez, « Eléments 1926 », p. 540, Le Temps n° du 15 juin 1912, p. 1. Séance du Sénat du 15 juin 1926, et, enfin, A. Guillois. Chronique administrative dans R. D. P., 1926, p. 740.

torité doit, cependant, ne jamais partager celle du chef du Cabinet : Ce partage serait toujours funeste à l'unité du Cabinet : « Pas plus dans l'ordre civil qu'aux armées, deux « hommes ne peuvent exercer côte à côte, le même comman- « dement »[16]. Eussent-t-ils été autrefois, eux-mêmes, premiers ministres, la règle de l'unité du Cabinet exige qu'ils ne s'élèvent point comme rivaux de l'autorité de leur chef[17]. Celui-ci est le pivot de la combinaison[18].

Mais, ici, le principe même de l'unité du Cabinet vient limiter ses propres conséquences. Sans doute il exige que le Président du Conseil soit le chef, le seul chef du Cabinet, mais il veut aussi que le Cabinet constitue une unité, un tout de collaboration. Il ne saurait donc être seulement l'assemblage d'un chef hiérarchique et de ses subordonnés, n'ayant d'autre lien que leur commune subordination à ce chef : l'organisation du Cabinet parlementaire repose sur l'idée de collaboration des ministres entre-eux, par cela même qu'elle repose sur l'idée d'unité du Cabinet. Sans doute, le Président du Conseil y est le chef, le symbole de l'unité, mais ce n'est pas un supérieur hiérarchique, tel, par exemple, que M. Mussolini[19]. Il est « primus inter pares » son autorité n'a rien de brutal. Directeur de l'action gouvernementale, participant à toutes les décisions graves, il peut imposer son contrôle[20], il prévient et apaise les contestations, il cherche à réaliser l'unanimité dans le Conseil dont il lui appartient en général de provoquer les réunions, « Primus inter pares » le chef du Cabinet a une lourde tâche d'unification et de direction de l'activité gouvernementale[21].

Poussée à toutes ces conséquences, il semble même que l'idée d'unité politique du Cabinet, qui justifie les pouvoirs de chef que s'y attribue le Président du Conseil, voudrait que le premier ministre abandonnât toute autre tâche dans le Cabinet, pour ce rôle directeur et coordinateur qui est le sien propre.

(16) R. Poincaré, « Lettre au Temps », 9 août 1920.
(17) Voir Barthélémy, « Introduction du Régime Parlementaire », p. 133 à 135, et 138.
(18) E. Castel. Op. cit., p. 14. H. Hervieu. Op. cit., p. 104 et 106. Sibert. Op. cit., p. 258.
(19) Voir Barthélémy, « La crise de la Démocratie », R. D. P., 1928, p. 599.
(20) Voir « Lettres sur la réforme gouvernementale », Revue de Paris, décembre 1917, p. 455-456.
(21) Voir Dupriez. Op. cit., 2, p. 351 et 354.

M. J.-L. Breton fut l'auteur, le 19 mai 1916, d'une proposition tendant à établir en France, la règle que le Président du Conseil n'a point de portefeuille. Il semble que ce soit à tort que M. Paul Deschanel, Président de la Chambre, ait refusé de laisser discuter ce projet en invoquant l'article 6 de la loi du 25 février 1875 « les ministres sont solidairement responsables de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels ». Cela, parce que la proposition de M. J.-L. Breton ne laisserait plus à la charge du Président du Conseil que la forme collective de responsabilité politique [22].

En fait, un Président du Conseil entraînant nécessairement dans sa chute le Cabinet qu'il a formé et dont il symbolise l'unité, ne connaît en effet que la responsabilité collective. Et, même, nous avons vu que le fait que la chute du Président du Conseil ne peut pas ne pas entraîner celle du Cabinet qu'elle décapite, suppose qu'une action quelconque du Président du Conseil est bien celle de tout le Cabinet, sans quoi la responsabilité du Cabinet entier ne s'en conçoit pas; Ce même fait suppose que le Président du Conseil n'ait point d'activité départementale propre, point d'autre tâche que l'unification et la coordination de l'action gouvernementale.

Il semble donc, que le principe de l'unité du Cabinet réclame impérieusement, pour son application absolument correcte, dans le domaine de la responsabilité, que le chef du Cabinet n'ait pas de portefeuille particulier. Il est, de toute façon, certain, que la réalisation de l'unité du Cabinet dans le domaine de l'action serait puissamment aidée par le fait que le chef du Cabinet pourrait se consacrer tout entier à sa tâche propre [23].

En tous cas, en France, non seulement aucun obstacle d'ordre constitutionnel ne s'y oppose, mais encore ce fait [24] assurerait une autorité beaucoup plus effective du chef du Cabinet, une unification beaucoup plus réelle de l'action gouvernementale. Embarrassé d'un portefeuille, souvent très lourd, comment le Président du Conseil consacrerait-il son temps au travail, cependant essentiel, d'unification du Cabinet ? Absorbé

(22) Voir Hauriou, Précis, 1923, p. 462, et Carbon Pratique Cont. de la France 1926, p. 51, 52.
(23) Voir Lettres sur la réforme gouvernementale, p. 21.
(24) H. Hervieu, « Les Ministres », p. 199.

par la direction de la politique extérieure, M. Poincaré n'a pas su en 1923-1924 veiller à ce que la politique intérieure de ses ministres y répondit. Au reste, la pratique parlementaire universelle connaît des ministres sans portefeuille, la Belgique en a eu [25], la France aussi et, parfois, même, ils y ont été nombreux. Nous avons vu que le premier ministre anglais ne prend le plus souvent qu'un portefeuille purement honorifique [26].

Le 3 août 1914, M. Viviani, pour la première fois sous la troisième République, était Président du Conseil, sans portefeuille [27]. Le plus souvent, au contraire, nos Présidents du Conseil prennent l'un des portefeuilles que les circonstances rendent les plus lourds [28]. M. Clémenceau prend la guerre en 1917, M. Poincaré, les finances, le 23 juillet 1926.

Toutefois, nous l'avons signalé plus haut, les services de la présidence du Conseil ont pris un tel développement que le chef du Cabinet a dû se consacrer finalement d'une façon presque exclusive à leur direction.

Même, le 11 novembre 1928, en constituant son 5e Cabinet, on a vu que M. Raymond Poincaré prit la présidence du Conseil sans portefeuille. Si, à l'heure actuelle, M. A. Tardieu conserve l'intérieur avec la présidence du Conseil, il a pris un sous-secrétaire à chacun de ces départements et s'est consacré principalement lui-même, à la besogne de direction générale. Il semble que l'on évolue en France, et même à l'étranger, dans le sens de l'imitation des usages anglais, c'est-à-dire de l'institution d'une présidence du Conseil sans portefeuille. Ainsi, en Yougo-Slavie, avant le coup d'Etat royal de janvier 1929, le vice-président était-il fréquemment un ministre sans portefeuille [29].

L'autorité qu'il tient de la nécessité de maintenir par sa direction l'unité du gouvernement, fait et doit faire nécessairement, du chef du Cabinet, la personne la plus puissante de

(25) Voir Errera, traité de droit public Belge, p. 218 et 219.

(26) Par exemple dans le Cabinet Briand du 29 octobre 1915. Voir H. Nézard. Op. cit., 1922, p. 195.

(27) Voir Sibert. Op. cit., p. 221 à 227. H. Hervieu. Op. cit., 288 et 290, de Francqueville. « Le Gouvernement et le Parlement Britannique », I, p. 458. Pasquier. Œuvres, 4, p. 364. Voir Pierre Barrière. Op. cit., p. 29. Barthélémy, « Le Gouvernement de la France », p. 104-105.

(28) Voir Lettres sur la réforme gouvernementale, Revue de Paris, décembre 1915, p. 457 et Barthélémy et Duey, « Eléments », 1926, p. 547, 548.

(29) Voir la Constitution du Royaume des Serbes du 28 juin 1921, par Nikodié Yovanovitch, p. 202, 203.

l'Etat dans le régime parlementaire. Dicey va jusqu'à lui faire, avec quelque exagération, l'application de cette phrase de Gravina sur le pouvoir des empereurs romains « in ejus unius « persona veteris reipublicae vis atque majestas, per cumulatus « magistratuum potestates exprimabantur [30] ». Il est certain que c'est à lui qu'appartienent l'autorité et la direction, on a entendu un président du Conseil français parler de ses collègues, en disant : «mes ministres ».

La multiplication des départements ministériels, en liaison avec la complexité croissante de la vie nationale et de l'activité gouvernementale, a entraîné, déjà, dans les grands pays parlementaires, en France notamment [31], la formation de services de la présidence du Conseil, véritables départements ministériels, ayant souvent un sous-secrétaire d'Etat à leur tête, et qui ont pour but d'aider le chef du Cabinet dans sa tâche directrice de l'activité gouvernementale en la lui préparant. Peu à peu la présidence du Conseil deviendra un véritable département, chargé de coordonner l'activité des autres, ce sera alors celui du chef du Cabinet.

Vis-à-vis de ses collègues, le principe de l'unité du Cabinet parlementaire exige donc que le Président du Conseil soit un véritable chef, sans cesser pour cela d'être leur collaborateur. Mais c'est un collaborateur qui a un droit de surveillance sur l'action de ses collègues, qui peut exiger communication préalable des discours qu'ils pensent prononcer, et y exiger des modifications si elles sont nécessaires [32], un chef qui doit être tenu au courant de tout, qui pourrait provoquer la retraite d'un collègue en désaccord avec lui [33]. Enfin, chef de la coalition gouvernementale, porte-parole ordinaire du Cabinet, le Président du Conseil en sera en vertu du même principe d'unité du ministère, le chef, tant vis-à-vis du chef de l'Etat que du Parlement, et le symbole à leurs yeux de l'unité du Cabinet.

(30) Dicey. Introduction à l'étude du droit constitutionnel. Traduction Jeze, 1902, p. 7 et 8.

(31) Voir Décret, 14 septembre 1917, art. 1. Lettre du Président du Conseil Painlevé aux ministres du 19 juin 1925. Décrets du 4 octobre 1925 et du 24 août 1926, etc...

(32) Voir Barthélémy le Gouvernement de la France, p. 104 et 105.

(33) Ainsi M. Nail fut « remplacé » par un décret contresigné par le Président du Conseil Ribot.

b) *Dans ses rapports avec le chef de l'Etat, le Président du Conseil symbolise l'unité du Cabinet :*

Surtout si le chef de l'Etat assiste au Conseil des Ministres, mais même s'il n'y assiste pas, le principe de l'unité du Cabinet exige qu'il se trouve un chef au sein du gouvernement, et que ce chef soit dans une situation d'indépendance vis-à-vis du chef de l'Etat. Il faut que le Cabinet puisse appliquer ses vues, fussent-elles peu conformes à celles du chef de l'Etat : il faut donc que son chef propre : le Président du Conseil, puisse, comme Casimir Perier sous Louis-Philippe, résister aux pressions que pourrait exercer sur lui la haute influence du chef irresponsable. Cette indépendance, le chef du Cabinet la puisera dans le fait qu'il symbolise aux yeux du chef de l'Etat l'unité du Cabinet tout entier. Quelquefois, en Angleterre notamment, il est dans une certaine mesure l'intermédiaire obligé entre le Cabinet et le Prince [34].

Toutefois, si le Président du Conseil doit sauvegarder jalousement son indépendance, veiller à ne point laisser dissocier par le chef de l'Etat l'unité du gouvernement dont il est le chef, son rôle est ici tout de tact et de mesure. Une grande déférence, une courtoisie extrême doit toujours en être la règle. Le chef du Cabinet « aurait tort de prendre ombrage de « conversations dont un simple hasard aurait pu le tenir éloi- « gné » [35]. Il y a eu, certainement, en France notamment, des Présidents du Conseil [36] qui n'ont pas toujours su avoir sous ce rapport tous les égards nécessaires, égards indispensables cependant à la collaboration du chef de l'exécutif et de ses ministres et, par conséquent, commandés, tout aussi strictement que l'indépendance du chef du Cabinet vis-à-vis du chef de l'Etat, par les principes mêmes du parlementarisme.

c) *Dans ses rapports avec le Parlement, le Président du Conseil.* 1° *incarne la force et l'unité gouvernementales,* 2° *chef de la majorité au pouvoir il continue à en diriger les efforts, il en maintient la cohésion.*

Reprenons ces deux idées :

(34) Voir Sibert. Op. cit., p. 287.

(35) Voir R. Poincaré, Lettre au Temps, 9 août 1922, et Esmein. Op. cit., 1921, II, p. 226.

(36) Casimir Périer vis-à-vis de Louis-Philippe, Gambetta aussi à l'égard de Grévy.

1° Le principe de l'unité du Cabinet exige que, devant le Parlement, le Président du Conseil soit l'organe du Cabinet, qu'il symbolise la force et l'unité du ministère : l'unité du Cabinet, qui se manifeste dans le rôle directeur et coordinateur de l'action gouvernementale que doit assumer le Président du Conseil, a pour conséquence la nécessité de l'existence d'un organe qui puisse, devant les Chambres, être l'interprète normal et perpétuel de la pensée gouvernementale. Un homme et un seul, toujours qualifié pour définir la position du Cabinet; un homme représentatif du Cabinet tout entier. Il est l'incarnation devant le Parlement de toute la force gouvernementale.

Ce sera au Président du Conseil de lire la déclaration ministérielle, à lui d'intervenir au nom du gouvernement dans les débats (un autre ministre ne pouvant le faire que d'accord avec lui) à lui, enfin, de même, de poser la question de Cabinet [37].

2° Le principe de l'unité du Cabinet exige aussi, que dans le Parlement même, le chef du Cabinet ne néglige point son rôle de leader, de chef de la majorité. En effet, le maintien de l'unité et de la cohésion dans le Cabinet, étroitement liés au maintien de la cohésion dans la majorité, n'est pas possible si la majorité s'effrite ou s'endort. S'il n'y a point un chef et un seul, pour la diriger et la maintenir, des scissions se produiront qui auront leur répercussion dans le Cabinet, le Président du Conseil doit donc être le chef de la majorité aussi véritablement qu'il l'est du Cabinet. Il doit veiller à sa discipline, à sa cohésion, à maintenir sa doctrine où à lui faire accepter de modifier ses vues quand les circonstances le rendent nécessaire [38]. Il doit se garder de céder trop complaisamment à sa majorité : l'expérience montre que cela n'a jamais produit que de fort mauvais résultats [39].

Ce rôle peut être d'autant plus difficile à tenir, que, dans la majorité, qui n'est parfois qu'une coalition de partis, l'influence du « Premier » n'a pas toujours les bases solides qu'elle aurait, si un seul grand parti, bien discipliné, le maintenait au pouvoir, son autorité sur une majorité de coalition se trouve moindre, la tâche de maintenir la cohésion lui est rendue bien plus ma-

(37) Voir Hauriou Précis, 1923, p. 418, 419, 466, 467.
(38) Voir H. Hervieu, « Les Ministres », p. 117 et 119. Dupriez, I, p. 52.
(39) Voir Guizot, « Trois générations » dans histoire parlementaire, p.

laisée. Mais, pour ardue et ingrate que puisse être cette tâche, il ne doit pas l'abandonner — Cet abandon amènerait la décomposition, et de la majorité, et du Cabinet, la chute, à bref délai, du ministère : les majorités préfèrent les gouvernements qui gouvernent à ceux qui s'abandonnent [40].

Un Président du Conseil n'est pas le serviteur mais le chef de la majorité. Lorsque M. Briand disait aux Chambres : « les troupes sont prêtes, vous n'avez qu'un mot à dire, et de- « main la Ruhr sera occupée », il renversait les rôles. Lorsque au contraire, M. Poincaré a occupé la Ruhr, et est venu ensuite devant les Chambres, leur dire : « Voilà ce que j'ai fait », il a agi suivant les principes du régime [41]. Le premier ministre doit, selon le mot du même M. Poincaré : « revendiquer hau- « tement l'honneur et la responsabilité de gouverner ».

Section II.

L'idée d'unité du cabinet domine la théorie des rapports que doivent entretenir les grands organes constitutionnels : chef de l'état, cabinet, parlement.

A) *Elle domine la conception parlementaire du rôle constitutionnel du chef de l'état et des rapports de celui-ci avec le Cabinet :*

Il faut, pour assurer l'équilibre des pouvoirs et l'indépendance de l'exécutif vis-à-vis du Parlement, — pour représenter l'état, personnifier, au-dessus des partis et des gouvernements qui changent, la nation qui demeure, un chef de l'état, totalement indépendant vis-à-vis de l'organe législatif, parce qu'irresponsable.

Qu'il porte le titre de roi, d'empereur, ou de président de la république, n'a guère d'importance qu'au point de vue de son prestige et de son mode de désignation. Il remplit une nécessaire fonction de majesté [42].

(40) Voir Bagehot. Op. cit., p. 114, dans Fortnightly Review, 1902, 2, p. 177.
(41) Barthélémy et Duez. Op. cit., 1926, p. 606. Voir aussi Dupriez, I, p. 219.
(42) Voir F. Moreau, « Pour le régime parlementaire », 1903, p. 56 et 58. Saint-Girons, Droit Const., 1894, p. 440. Duguit, « L'Etat » 1903, II, p. 329, Duguit, « Traité », 1921, II, p. 636.

Son irresponsabilité, essentielle au parlementarisme, permet seule, d'éviter les conflits violents, et de remplacer la révolution par un simple changement de ministère, lorsqu'un différend éclate entre le Parlement et l'exécutif. — Sans doute, cette irresponsabilité est incompatible avec l'action [43], mais ce que le chef de l'état perd ainsi en pouvoir, il le gagne, et l'état tout entier avec lui, en sécurité et en paix [44].

Cette irresponsabilité trouve sa contre-partie dans la règle du contreseing ministériel, qui, simple précaution de chancellerie à l'origine, est devenue, sous le régime parlementaire, un véritable endos par le ministre qui contresigne, de l'acte contresigné [45]. Mais ce contreseing, qui certifie la signature du chef de l'Etat et engage la responsabilité du ministre, a, par le fait même qu'il engage cette responsabilité, la conséquence suivante : le ministre veut être le véritable auteur de l'acte dont il est responsable. Ainsi, encore que l'acte soit fait au nom du chef de l'Etat, son véritable auteur est devenu le ministre : c'est un vrai maire du palais [46], car les constitutions parlementaires proclament toutes, qu'un acte du chef de l'Etat n'est valable que contresigné, à quelques très rares exceptions près [47].

Cette règle de l'irresponsabilité du chef de l'Etat, et aussi l'idée de l'unité indépendante du Cabinet, que le chef de l'Etat

(43) Voir Barthélémy, « La crise de la démocratie représentative », R. D. P., 1928, p. 621.

(44) Voir Erskine May, « Constitutionnal History », 1901, 2, p. 95, et I, p. 6 et 7. Hauriou Précis, 1923, p. 414. Esmein et Nézard, 1921, I, p. 142. Barthélémy et Duez, « Traité élémentaire », Précis, 1923, p. 414. Esmein et Nézard, 1921, I, p. 142. Barthélémy et Duez, « Traité élémentaire », p. 520. Certains auteurs et certains partis ont considéré, à tort semble-t-il, l'irresponsabilité du chef de l'Etat comme incompatible avec la forme républicaine du gouvernement : cette idée se heurte à des faits nombreux (France, Allemagne, etc...) et paraît s'inspirer d'une conception conventionnaliste de la République qui n'est pas la seule qu'on en puisse avoir. Voir Duguit, Traité IV, p. 307.

(45) Voir Ronne. Op. cit., I, p. 418. Hauriou Précis, 1923, p. 471. H. Hervieu, « Les Ministres », p. 677, 678 à 680, J. Bodin, « Les six livres de la République », I,, Chap. 8, p. 132. Hauriou Précis de Droit Administratif 1921, p. 192.

(46) Voir Thiers « Discours à la Chambre des Députés », Moniteur du 30 mai 1846 et Ch. de Chanlaire. Op. cit., p. 46.

(47) Ainsi le « Message de démission » en France. Voir Duguit. Traité IV, p. 808 et 840. Poincaré. « Lettre au Temps », du 9 août 1920. Loi du 25 février 1875, art. 3, par. 6. J. Laferrière, « Le contreseing ministériel » dans « Revue Générale d'Administration, 1908, avril, p. 396 et mai, p. 10, tirage à part, Hauriou Précis, 1923, p. 472, Bluntschli. « Le droit public général ». Traduction Guillaumin, 1885, p. 164.

doit respecter, imposent à celui-ci une certaine discrétion dans son attitude à l'égard des ministres, l'obligent à ne pas risquer de créer des divisions dans le Cabinet, en prenant des attitudes trop tranchées, où manifestant trop nettement ses vues personnelles.

On insistera d'ailleurs plus loin, sur l'application en diverses circonstances de ce principe, issu des idées de l'irresponsabilité du chef de l'Etat et de l'unité du Cabinet [48].

Nous verrons ce principe de l'unité politique du Cabinet, combiné aux autres grands principes parlementaires, conditionner encore tout le rôle du Chef de l'Etat vis-à-vis du Cabinet et du Parlement dans l'exercice de ses diverses prorogatives, (nomination des ministres, dissolution du Parlement, promulgation des Lois), comme dans l'exercice de son influence sur la direction politique de la nation. En un mot, toute son activité est dominée par ce principe.

1° *S'il s'agit de la nomination des ministres,* pouvoir que le parlementarisme reconnaît toujours au chef de l'Etat, droit essentiel au maintien de l'indépendance et de l'équilibre de l'exécutif et de législatif [49] — ce pouvoir, qui emporte la possibilité de la révocation des mêmes ministres, le Parlement ne saurait l'avoir sans devenir une véritable convention : Cependant ce droit de nomination n'est pas inconditionné entre les mains du chef de l'Etat, le principe de la collaboration des pouvoirs veut qu'il choisisse ses ministres dans la majorité du Parlement. Le principe de l'unité du Cabinet restreint encore son choix au seul chef du Cabinet [50] et ces deux restrictions

(48) Voir Moreau, Pour le Régime Parlementaire. Op. cit., p. 56 et 79. Erskine May. Op. cit., I, p. 7. H. Hervieu, « Les Ministres », p. 183 à 191. Bagehot, « La constitution anglaise », trad. Fr. chap. 4, Duguit, Traité II, p. 665 et IV, p. 551, 806 et 807.

(49) Voir F. Moreau, « Pour le Régime parlementaire », p. 56 et 79. Voir de même presque toutes nos constitutions françaises, même non parlementaires (art. 1 de la Constitution des 27 avril et 25 mai 1791, I, de la Constitution des 3 et 13 septembre 1791, 68 de la Constitution du 24 juin 1793, 148 de la Constitution du 5 fructidor en III, 4 de la Constitution du 22 frimaire en VIII, 14 de la Charte de 1814, 13 de la Charte de 1830, 64 de la Constitution du 4 novembre 1848, 6 de la Constitution du 20 décembre 1851, 19 de la Constitution du 21 mai 1870. La Constitution de 1875 a même jugé inutile de répéter semblable disposition : il en est de même en Angleterre. Voir encore Bonde Précis, 1925, p. 322, Duguit, Traité IV, p. 820-821. Dicey, « Introduction à l'Etude ». Op. cit., Traduction Jeze, p. 311, 313. Lefevre, Etudes sur les Lois de 1875 », p. 103 et ss. Barthélémy et Duez. Op. cit., 1926, p. 536 et 537. A. Adamovitch. Op. cit., p. 390.

(50) Voir Ch. de Chanlaire. Op. cit., p. 94 à 96, 21 et 22, 17 et 18. Pierre,

combinées peuvent laisser bien peu de place à la liberté de choix du chef de l'Etat, s'il se trouve, surtout, en face d'une majorité parlementaire unie sous un très petit nombre de chefs ou même sous un seul leader.

Il est vrai, par contre, que devant une majorité de coalition, mouvante, indécise, le pouvoir qu'a le chef de l'Etat de choisir le président du conseil, sera plus réellement libre, et l'exercice qui en sera fait pourra avoir la plus haute influence sur l'avenir politique [51].

Mais, si le principe de l'unité du Cabinet, veut que le chef de l'Etat laisse au président du conseil qu'il a désigné le soin de choisir ses collaborateurs et de les présenter à sa nomination, sans que, pour celà, le président du conseil ait à tenir compte des amitiés personnelles ou des préférences politiques du chef de l'Etat — ici encore, les conséquences absolues du principe de l'unité du Cabinet doivent être modérées par la considération du maintien de la collaboration parlementaire entre le chef de l'Etat et le Cabinet : Le chef du Cabinet doit veiller à ne pas rendre, par ses choix, cette collaboration impossible. Le chef de l'Etat pourrait, très correctement, exclure tel ou tel homme pour lequel il se sent peu d'estime ou de sympathie : « tant que je serai à l'Elysée », disait le Président Loubet, « Clémenceau ne sera jamais ministre ». Rien ne s'oppose même à ce que le chef de l'Etat puisse désigner tel de ses amis à l'attention du président du conseil comme collaborateur possible. Toutefois, il sera plus correct, surtout dans un état monarchique, qu'il n'insiste pas pour faire entrer au Cabinet aucun membre de sa famille, dont les actes risqueraient de produire des critiques qui s'égareraient jusqu'au chef

Traité de Droit Politique et Parlementaire », 4e éd., n° 97 à 100. Duguit, Traité IV, p. 201, 820 et 821, R. Errera, « L'Interdépendance des Pouvoirs en Belgique », R. D. P., 1901, tome 15, p. 474. Bagehot, « The british Constitution », p. 11, « L'on ne voit plus guère un chef d'Etat parlementaire essayant d'imposer sa volonté, contraire à celle du Parlement, par un Cabinet issu de la minorité, ainsi que l'avait fait Guillaume IV en 1832. Mac-Mahon en 1876, non plus du reste, qu'un Parlement prétendant désigner explicitement les ministres au choix du chef de l'Etat, comme cela s'est quelquefois présenté dans l'histoire de l'Angleterre. « Voir Erskine May. Op. cit., Tome I, et Hansard, Parliamentary Debates, première série XXII-249.

(51) Voir Hauriou Précis, 1923, p. 462. Bloch, « Le régime parlementaire en France sous la IIIe République », thèse 1905, p. 97. Ch. de Chanlaire. Op. cit., p. 21, 22, 70, 77, 83. Esmein et Eléments, 1921, I, 159. Duguit, Traité II, p. 808, 809. Dupriez. Op. cit., I, p. 43 et 212.

de l'Etat : Tout ici, est une question de tact et de doigté [52] dominée par le principe que le chef de l'Etat ne doit essayer d'imposer ni l'orientation, ni la composition d'un Cabinet quand même il ne serait ravi ni de l'une, ni de l'autre — (Ce n'est pas cependant ce qu'a fait le président Hindenburg le 21 Janvier 1927). Il doit signer les nominations que lui présente le futur président du conseil [53]. Il peut seulement donner au président du conseil, avec la discrétion voulue, les conseils que lui suggèrent sa conscience et son expérience. Ce dernier, seul, forme le Cabinet.

Les mêmes principes de la collaboration parlementaire et de l'unité du Cabinet, dominent aussi l'exercice par le chef de l'Etat de son pouvoir de révocation des ministres.

On pourrait prétendre, que, théoriquement, la nécessité du contreseing ministériel pourrait paralyser l'exercice de ce pouvoir, si aucun ministre n'acceptait de contresigner l'acte de révocation.

Dans certains pays, la tradition parlementaire veut, que ce soit le président du conseil démissionnaire lui-même, qui contresigne la nomination de son successeur [54]. Mais alors, la tradition veut aussi qu'on ne le considère pas, par exception, comme responsable de cette nomination — Aussi semble-t-il, à beaucoup d'auteurs [55], parfaitement correct, et même plus normal, que les nouveaux ministres contresignent eux-mêmes leur nomination; c'est la solution qu'adoptent certaines constitutions [56]; beaucoup aussi dispensent la révocation du contreseing ministériel [57].

Au reste, ces difficultés sont surtout théoriques. La tradition parlementaire est en ce sens, partout, que les ministres, même

(52) Voir sur ces diverses questions Carbon. Op. cit., p. 91. Hans Gmelin dans Archiv. des Offenblichen Rechts, 1925, 8, Band I Heft, p. 204, 205 et diverses constitutions (grecque, belge, roumaine, française du 3 septembre 1791) ont pris le soin d'interdire le ministère aux membres de la maison souveraine.

(53) Voir Barthélémy et Duez, « Eléments », 1926, p. 536.

(54) Tel est le cas notamment en France).

(55) En ce sens Esmein, « Eléments », 1921, p. 232, note 94. O. Orban, « Le droit constitutionnel de la Belgique », 1909, 2, p. 289. Hauriou, Précis, 1923, p. 463. Hervieu, Op. cit., p. 681.

(56) Voir notamment, Constitution grecque.

(57) Voir Bonde Précis, 1925, p. 185, La ferrière, « Le contreseing ministériel ». Op. cit., p. 10 et 396. Lettre de Casimir Périer dans le Temps du 22 février 1905, Duguit, Traité, Tome IV, p. 808, 821, 822, ainsi que l'article 67 de la Constitution de 1848.

sans révocation expresse, se retirent à la moindre manifestation de défiance de la part du chef de l'Etat. Les principes de la collaboration des pouvoirs et de l'unité du Cabinet viennent d'ailleurs limiter la possibilité d'un exercice correct par le chef de l'Etat de son droit de révocation. En user contre le Cabinet pour soutenir une politique personnelle entraînerait vite la rupture de la collaboration entre l'exécutif et les chambres — en user contre des ministres pris individuellement — pourrait être difficile, et risquerait de rompre l'unité du Cabinet.

L'on ne conçoit guère que trois usages du droit de révocation :

1° Dans le cas où, en opposition avec les principes du régime, un ministre ou un ministère renversés prétendraient se maintenir au pouvoir [58]. C'est ainsi que, le 25 juin 1928, le roi Fouad d'Egypte remercia le Cabinet de Nahas-Pacha.

2° Dans le cas où un ministre s'est rendu coupable envers le Chef de l'Etat d'un manquement grave ou d'un injure quelconque [59]. Ainsi Victoria, en 1851 révoqua Palmerston.

3° Enfin, l'on peut concevoir la révocation de l'un des ministres sur la proposition du chef du Cabinet — elle ne manifeste pas, alors, une action du chef de l'Etat, mais bien du Cabinet. C'est ainsi que M. Nail fut « remplacé dans ses fonc- « tions » en vertu d'un décret contresigné par M. A. Ribot.

Le chef de l'Etat ne saurait donc, dans le régime parlementaire, révoquer, parce que leur politique lui déplait, des ministres qui ont la confiance de la majorité, « so long as they retain that confidence » [60] — L'exercice qu'il peut faire de la révocation doit être dominé par le principe de sa propre irresponsabilité, comme par celui de l'unité et de la responsabilité du Cabinet.

II. *S'il s'agit de l'exercice par le chef de l'Etat de son droit de dissoudre le Parlement :*

Là encore, le principe de son irresponsabilité et celui de l'unité du Cabinet commandent l'attitude du chef de l'Etat.

(58) Voir Nikodié Yovanovitch, « La Constitution du Royaume des Serbes », 1924, p. 206, Barthélémy, « Le Gouvernement de la France », p. 102.
(59) Voir Ch. de Chanlaire. Op. cit., p. 122 et 133.
(60) Bodley « France », p. 228).

Si, originairement, le droit de dissolution fut un moyen laissé à l'action personnelle du souverain, il n'en est plus ainsi dans le régime parlementaire. Sans doute, beaucoup de constitutions laissent au chef de l'Etat — un « droit de dissolution « inconditionné » [61]; c'est-à-dire ne lui interdisent pas formellement d'en faire l'arme de sa politique personnelle [62], mais les principes essentiels du régime veulent que rien ne manifeste une action personnelle du chef de l'Etat, que pourraient critiquer les partis. Il ne faut pas que, si la dissolution échoue, et que le résultat des élections nouvelles, se traduise par l'accession au pouvoir d'une majorité hostile au Cabinet qui a dissous le Parlement, le chef de l'Etat soit atteint par cet insuccès. On distingue donc de la « dissolution présidentielle « ou royale » par laquelle le chef de l'Etat, manifestant une politique personnelle, cherche à obtenir une majorité nouvelle favorable à ses desseins, la dissolution dite « ministérielle », provoquée par le Cabinet au pouvoir, qui vient de perdre, où s'attend à perdre la majorité au Parlement, où veut faire renouveler l'expression de la confiance du corps électoral en la politique qu'il soutient. Cette dernière forme de la dissolution est seule correcte au point de vue parlementaire [63]. Seule, elle laisse subsister véritablement les principes de l'irresponsabilité du chef de l'Etat, et de l'unité et de l'indépendance du Cabinet, vis-à-vis de lui [64].

III. *Dans l'exercice de son droit de promulgation des lois :*

Il est quelquefois accompagné, dans les constitutions, d'un droit de sanction ou de veto, au moins suspensif, ou encore du

(61) Voir Duguit « Traité IV », p. 572, 579, 580.

(62) Ainsi en est-il de la Constitution de 1875, où la dissolution soumise, sur la demande du Maréchal de Mac-Mahon, à l'approbation du Sénat, fut employée, sans violer la lettre de la Constitution, au profit de la politique personnelle du Maréchal.

(63) Voir Carbon : « Pratique constitutionnelle ». Op. cit., p. 25, 26. Dupriez, « Les Ministres », I, p. 77. Marc Réglade : « La coutume en droit public interne « thèse Bordeaux, p. 164. Duguit, Traité IV, p. 572, 573, 577, 580.

(64) On a beaucoup discuté le point de savoir si, en France, le droit de dissolution, non exercé depuis 1876, subsiste. Pour cette question, qui est plus à sa place dans l'étude de la pratique parlementaire française, nous renvoyons aux développements qui y seront consacrés dans les chapitres destinés à cette étude. Disons tout de suite, cependant, que la coutume constitutionnelle qui s'est formée à ce sujet, ne nous paraît pas pouvoir l'emporter contre le texte rigide de la Constitution et les principes essentiels du parlementarisme. Au moins sous sa forme mnistérielle, la dissolution subsiste.

droit de « demander au Parlement une deuxième délibération ». Le chef de l'Etat, comme précédemment, se trouve limité par la nécessité de respecter les principes de sa propre irresponsabilité d'une part, de l'unité et de l'indépendance du Cabinet d'autre part — qui l'empêchent d'exercer ses pouvoirs dans le sens d'une politique personnelle : Le droit de sanction, le veto absolu ne se conçoivent même pas dans le régime parlementaire : le chef de l'Etat ne saurait entretenir ainsi un conflit perpétuel avec la législation — il ne pourrait trouver, pour soutenir cette attitude, un Cabinet viable. Le veto n'a pas été utilisé en Angleterre depuis l'an 1707 où il le fut par la reine Anne contre le Scotch Militia Bill [65]. Même l'exercice d'un simple veto suspensif est pratiquement difficile à concevoir : A moins de sortir des règles parlementaires, ce veto ne saurait marquer l'action propre du chef de l'Etat, mais seulement celle du Cabinet; or, si, *en droit*, on peut fort bien concevoir qu'un Cabinet demande une deuxième délibération au Parlement qui a décidé une mesure, *en fait*, s'il désapprouve cette mesure, il aura posé la question de confiance, et le vote aura entraîné sa chute et son remplacement par un Cabinet issu de la nouvelle majorité [66] — De là, la désuétude du droit de veto, dans les pays parlementaires [67]. Là où ce droit n'existait qu'en vertu de coutumes constitutionnelles, on peut soutenir, sans hardiesse excessive, qu'il a pu disparaître par la tradition contraire [68]. Là, au contraire, — c'est le cas de la France, où des textes conditionnels rigides le consacraient, il a pu être méconnu [69] — il n'a pu être abrogé.

(65) Voir Anson, « Loi et Pratique ». Ed. Fr. I, p. 358. Dicey, « Introduction à l'Etude », Op. cit. Trad. Jéze, 1902, p. 101. Esmein. Op. cit., 1921, I, p. 219.

(66) Voir Esmein, « Eléments », 1929, II, p. 79. Duguit, Traité IV, p. 659,

(67) Voir sur ce point. Duguit, Traité IV, p. 654, 655, 631 à 633. H. Négard, « Eléments », 1922, p. 184. Hauriou « Précis », Op. cit., 1923, p. 493 à 495. F. Dreyfus, « Le Veto du Président de la République », R. Pol. et Parl. 1907, tome 53, p. 160. L. Bonnet, « La Promulgation », thèse 1908, Jéze, « La Promulgation des Lois », R. D. P., 1918, T. 35, p. 378, 379 et n. P. Deschanel Interview à la Revue de France, publiée le 15 déc. 1923 dans R. D. P., 1924, tome 41. Esmein, « Eléments », 1921, I, 218, 219. De la Chapelle, « Le Rôle du Président de la République », R. Pol. et Parl., 1900, tome 26, p. 81 et 82. Errera, « L'Interdépendance des Pouvoirs en Belgique », R. D. P., 1901, tome XV, p. 472, 473.

(68) Voir Marc Réglade, « La Coutume en Droit Public Interne », p. 167.

(69) Ainsi, le droit de 2e délibération a été nié par M. Fallières, Président du Sénat le 16 fév. 1905. Voir J. O. Sénat. Déb. Parl., 17 février 1905, p. 262.

IV. *Conséquences du Principe de l'unité du Cabinet sur le rôle du chef de l'Etat dans sa collaboration à la direction de l'activité étatique :*

Le chef de l'Etat voit ce rôle strictement commandé et limité, non pas seulement en fait, comme paraît le croire M. Hauriou [70], mais en droit, par les conséquences des principes de l'unité et de l'indépendance du cabinet ministériel et de sa propre irresponsabilité, qui lui enlèvent le rôle de décision, et ne lui permettent que d'influer par ses conseils sur les décisions du Cabinet, qui ne sont pas les siennes [71]. Sans doute rien ne peut se faire sans sa signature, mais, d'autre part, refuser sa signature n'est-ce pas manifester ouvertement un conflit avec le cabinet et la majorité parlementaire qu'il représente, attenter à l'indépendance de l'action gouvernementale, risquer de diviser le Cabinet, pour peu qu'une minorité s'y trouve ? Une attitude aussi nette du chef de l'Etat encourage provoque la scission.

Il est vrai que, s'il ne peut refuser sa signature, il ne saurait non plus être considéré, en quoi que ce soit, comme approuvant ce qu'il signe, et ce, en quelque matière, — Intérieure ou internationale — que ce soit. Les exemples sont nombreux, de chefs d'Etat signant des projets [72], ou même des traités, dont ils désapprouvaient la rédaction : C'est ainsi que M. Raymond Poincaré, dans l'impossibilité d'exposer par un message les craintes que lui inspiraient certaines dispositions du traité de Versailles, alors qu'il avait fait tout ce qui lui était possible pour obtenir une modification de l'attitude du Cabinet dans les négociations, dut se résigner à signer un traité qu'il n'approuvait pas : « Je l'ai signé », dit-il, « après le vote des Cham- « bres et je ne pouvais pas faire autrement » [73]. Il ne faudrait pas croire, cependant, que pour n'avoir pas la possibilité de s'op-

(70) Précis de Droit Const, 1923, p. 417.

(71) Voir Hello, « Le Régime Constitutionnel dans ses rapports avec l'Etat actuel », 3e éd., II, p. 354 et Hanotaux, « Histoire de la France Contemporaine », III, p. 404, 405, 406.

(72) Voir Barthélémy et Duez, « Eléments », 1926, p. 530.

(73) Voir Barthélémy et Duez. Op. cit., p. 527. Carbon. Op. cit., p. 15, 16, 21. R. D. P., 1923, tome 40. J. O. 24 nov. 1923. Déb. Parl. Chambre des Députés, Esmein et Nézard, 1929, II, p. 192. J. Barthélémy, « Le Gouvernement de la France », p. 122. Redslob. Op. cit., p. 5. Poincaré, Lettre au Temps du 27 sept. 1920. H. Hervieu, « Les Ministres », p. 416. Duguit, Traité IV, p. 660-661. Hauriou « Précis », 1923, p. 469.

poser absolument, ni d'imposer sa volonté, le chef de l'Etat, dans le régime parlementaire, n'ait conservé, selon le mot de M. Hanotaux, que « les formes et les honneurs » du pouvoir [74]. Sans doute, il remplit une nécessaire fonction de majesté, et son influence ne doit pas être perceptible au dehors, car, dès qu'elle se manifeste, elle risque de voir mettre irrégulièrement en cause le dogme intangible de son irresponsabilité [75]; comme cela s'est produit, tout récemment encore, pour M. Millerand, dont l'action personnelle s'était trop nettement manifestée [76]. Sans doute, l'effacement, au moins apparent, de ce rôle, peut paraître pénible. Il n'en reste pas moins [77], que le chef de l'Etat, reste, aux yeux mêmes du Cabinet, l'organe de permanence et de stabilité par excellence, le symbole visible de l'autorité, la plus haute incarnation de l'Etat, et, que, malgré la réserve que lui impose le souci de ne point rompre l'unité du Cabinet, le prestige du rang suprême donne à ses conseils une grande force — D'autant plus grande, que, s'il doit avoir le tact de ne pas jouer au sein du Cabinet, ce rôle « d'opposition interne » qui risquerait d'en compromettre l'unité et de rendre difficile sa collaboration avec le Président du conseil, il y a des pays — tel est notamment le cas de la France — où il assiste aux délibérations du conseil des ministres, et où, de ce fait, son avis trouve toujours l'occasion de s'exprimer et de se soutenir dans les meilleures conditions [78]. Sans doute, il ne peut, ni décider par lui-même, ni s'opposer efficacement aux décisions de son conseil, mais ses avis « donnés avec toute

(74) Hanotaux, « La France Contemporaine », III, p. 103 et, cependant, souvent, d'anciens chefs d'Etat. (Voir Message de démission du 15 janvier 1895 de Casimir Périer), les publicistes où l'opinion publique se sont faits les échos de cette thèse. Voir lettre de Mme de Girardin citée par H. Hervieu. Op. cit., p. 183 et Esmein et Nézard. Op. cit., 1921, I, p. 259.

(75) Voir « Poincaré au service de la France », IV, p. 135 et 158. Hauriou « Précis », 1923, p. 418, G. Hervé, « Sur la route de Versailles », dans la Guerre Sociale, 10 juin 1914, et Teodosio Marchi Il capo dello stato nel governo parlamentare.

(76) Voir Barthélémy et Duez. Op. cit., p. 520, 532. Carbon, Op. cit., p. 29 et 33.

(77) Voir « Poincaré au service de la France », IV, p. 107.

(78) Voir Dupriez. Op. cit., I, p. 65, II, p. 136-7. Ribert, « Esprit de la Const. de 1875 », p. 165. Duguit, Traité, IV, p. 819. Ch. de Chanlaire. Op. cit., p. 73, « Poincaré au service de la France », IV, p. 166. Ciechanow : Le Président de la République Polonaise, 1926, p. 192. Erskine May, « Constitutionnal History », I, p. 16 (en anglais). Hauriou « Précis », 1923, p. 470. Il y a en France une controverse sur la question de savoir si le chef de l'Etat y préside le Conseil des Ministres, la question, étudiée plus loin, nous paraît devoir e résoudre par l'affirmative.

l'autorité de sa situation et de sa personne » avec tout le poids de son expérience, pourront influer profondément sur l'esprit des ministres, sur la direction gouvernementale. Son influence, puissante souvent, mais insaisissable, restera toute morale : L'indépendance et l'unité du Cabinet, font que — le chef de l'Etat, se trouvâ-t-il en présence de ministres toujours dociles à ses avis, ce serait encore *leur* politique et non la sienne, *leur* fait et non le sien, que le Parlement aurait à apprécier : Le chef de l'Etat ne gouverne pas — (Il y a un gouvernement, un, et responsable) — il ne peut qu'influer sur le gouvernement [79]. Il ne peut même exprimer officiellement un avis politique qui soit le sien : « Le message n'est pas un acte personnel » du chef de l'Etat — sauf le message de démission [80]. Même, les discours officiels du chef de l'Etat doivent être soumis, s'ils ont une importance politique, au Cabinet. Il y a, toutefois, en France, certains actes (télégrammes de pure courtoisie, par exemple) qui, dénués d'importance politique, échappent à cette règle [81] — Dès qu'ils peuvent avoir une importance parlementaire, ils y sont, en fait, de nouveau soumis — quoique pas toujours officiellement [82].

Il est un domaine, où, sans avoir un caractère plus décisif, l'influence morale d'un chef d'Etat parlementaire semble pouvoir être particulièrement grande c'est celui des affaires étrangères. Qu'il ait [83] ou non [84] la faculté de s'entretenir avec les ambassadeurs, hors la présence de ses ministres, il ne doit jamais, cependant, sortir de son rôle, et engager l'Etat, car, de même que pour ses autres prérogatives, l'*exercice* du droit d'entretenir les relations de l'Etat avec les gouvernements

(79) Voir Esmein et Nézard, 1929, II, p. 229 et 259. Duguit, « Traité » II, p. 665, 666. Poincaré, Lettre au Temps du 9 août 1920. Ivan Petrovitch, « Le Monarque Constitutionnel », Revue Générale du Droit, 1904, p. 289 à 300. Géze, R. D. P., 1904, p. 875, 876. Ciechanow. Op. cit., p. 191-192. Barthélémy, Le Gouvernement de la France », p. 103, Bloch. Op. cit., p. 6. F. Moreau, « Pour le régime parlementaire » p. 207, 208. Dupriez, « Les Ministres », II, p. 361 et 367. R. Poincaré, « Au service de la France », IV, 543. Duguit, « Traité », II, p. 662-665.

(80) Voir Poincaré, Au service de la France, IV, 543. Hauriou « Précis », 1923, p. 472. Pierre : «Droit Politique et Parlementaire », 4e éd., n° 633 à 677.

(81) Voir Hauriou, « Précis », 1923, p. 472. Esmein et Nézard, 1921, II, p. 64 et 65, 1929, II, p. 259.

(82) Voir par exemple les lettres de R. Poincaré au roi d'Angleterre en août 1914 et au Pape Benoît XV en septembre 1914.

(83) Comme en France.

(84) Comme en Angleterre.

étrangers, appartient au Cabinet. Et cependant, ici, dans ce domaine où les compétitions des partis sont souvent moins vives, l'influence du chef de l'Etat, sans jamais déborder à l'extérieur, peut se nuancer de moins de discrétion : D'abord, beaucoup de traités échappent, assez souvent, à la ratification des Parlements, et sont ratifiés par le chef de l'Etat, car, souvent, les constitutions parlementaires laissent au gouvernement la possibilité de conclure des traités auxquels la ratification du parlement ne soit pas nécessaire — (traités qui n'engagent pas les finances de l'Etat — ou encore traités secrets, traités d'alliance, etc...) Sans doute, c'est au Cabinet à négocier ces accords, mais le chef de l'Etat peut, très correctement, lui qui symbolise l'unité et la continuité de la nation, user de moins de réserve en exprimant son avis [85] à leur sujet.

Son rôle est de veiller, dans la mesure de son influence, à la continuité de la politique, à la sauvegarde des grands intérêts de la Nation. Dans ce « domaine de choix » où leur intervention peut-être, très correctement, plus pressante [86], il est rare, d'ailleurs, que les chefs d'Etat parlementaires n'usent pas pleinement de leur influence. Le rôle d'Edouard VII, de Victoria, en Angleterre, d'Alphonse XIII en Espagne au moment de la guerre, de MM. Félix Faure et Sadi Carnot lors de la conclusion de l'alliance russe, de Jules Grevy lors de certains incidents Franco-Allemands, de M. R. Poincaré en 1913, en juillet et août 1914, en mars 1918 à Doullens, et aussi, lors de la négociation du traité de Versailles, de M. Millerand au moment de la conférence de Cannes (Janvier 1922), en sont des exemples.

Surtout en cette matière de la politique étrangère, la « magistrature d'influence » du chef de l'Etat, doit pouvoir s'exercer librement. Il doit, sur toutes les questions, être informé par ses ministres, loyalement et complètement : Un exemple illustre, fourni en 1850 par la reine Victoria, l'autorise même à se séparer du ministre qui aurait manqué sur ce point, spécialement dans la matière des affaires extérieures — aux

(85) Voir Bluntschli, « Droit Public Général ». Op. cit., p. 142. Duguit, « Traité », IV, p. 794, 795. Hauriou, « Précis de Droit Administratif », 1921, p. 187, 188, Précis, 1923, p. 472 et 477. Esmein et Nézard. Ed. 1921, II, p. 175 à 201.

(86) Voir Barthélémy, « Le Gouvernement de la France », p. 127 à 129. Barthélémy et Duez. Op. cit., p. 635.

égards qui lui sont dus [87]. C'est là une question de tact et de déférence constitutionnelle — il y est rarement manqué [88] — il y en a cependant eu des exemples [89]. Il faut ici beaucoup de loyauté et de tact au chef de l'Etat, beaucoup de déférence aux ministres, pour réaliser sans heurts, une pratique absolument correcte du parlementarisme, qui permette au chef de l'Etat l'exercice complet de la haute « magustrature d'influence » dont l'investit sa charge — sans que, pourtant, le chef de l'Etat ne tente à aucun moment d'exercer une tutelle contraire à l'indépendance du Cabinet ou d'y créer une « opposition » intérieure incompatible avec son unité. Lui aussi doit savoir conserver la réserve que lui commandent les grands principes du parlementarisme : « Le roi influe sur le gouvernement — il ne gouverne pas ». Il n'est pas, pour cela, un simple « roi de théâtre ». Souvent son influence est profonde, quelquefois immense. Il faut seulement qu'elle n'apparaisse pas [90].

II. L'IDÉE D'UNITÉ DU CABINET DOMINE LA CONCEPTION PARLEMENTAIRE DU RÔLE DU GOUVERNEMENT ET DES RAPPORTS DE CELUI-CI AVEC LE PARLEMENT.

Dans le système parlementaire les ministres sont les chefs de la majorité — il leur appartient donc de jouer ce rôle de chefs et de diriger la majorité, d'en maintenir la cohésion : Ils trouvent dans cette majorité le soutien de la confiance indispensable à leur autorité, tandis que, le fait qu'ils occupent la tête des administrations et de l'exécutif, les met, par la connaissance exacte des conditions du gouvernement, dans une position très favorable pour exercer sur la majorité l'autorité qui leur revient. En même temps, leur présence au gouvernement assure la collaboration de l'exécutif et du parlement,

(87) Voir Anson, « Loi et Pratique ». Op. cit., II, p. 163. Todd. Op. cit. Ed. Walpole, II, p. 25 à 29.

(88) Voir Déclaration de M. Briand à la Renaissance, 6 sept. 1924 et Barthélémy et Duez, p. 635.

(89) Voir Barthélémy et Duez, p. 531.

(90) Voir Barthélémy et Duez, p. 533-535. Hello. Op. cit., II, 354. Hauriou, « Précis », 1923, p. 187, 188. Dupriez, « Les Ministres », p. 301, 302, 369. Léon Muel : Gouvernements, Ministres et Constitutions de la France depuis 100 ans, Paris, 1890.

et symbolise la volonté qu'a le premier de ne gouverner qu'avec la confiance de l'autre [91].

Ici encore, c'est l'idée d'unité du Cabinet, qui, dans, une large mesure, dominera l'application des principes parlementaires et permettra au Cabinet de jouer son rôle de direction :

A) C'est l'unité du Cabinet qui le protégera contre les caprices de la majorité, contre ses accès d'humeur : Il faudra à celle-ci pour échapper à l'autorité qui la mène, s'attaquer au Cabinet, le renverser tout entier [92].

B) C'est l'unité du Cabinet qui lui donnera aussi la force nécessaire pour résister aux tendances, toujours envahissantes, des législatures — à la résistance sourde des bureaux [93]. « Tout pouvoir faible est condamné à la mort ou à l'usurpation » [94], et, bien vite, le Cabinet, sans cette unité qui existe en son sein, n'existerait plus en face du pouvoir législatif. Comment sans cela maintenir un équilibre, qui, même ce principe d'unité admis, ne se maintient pas toujours ? et pourtant il n'est jamais bon » que le pouvoir législatif puisse tout — jamais bon que pour lui résister on soit tenté de le détruire » [95]. Gouverner implique l'initiative, la décision rapide, ce ne peut-être le fait d'assemblées nombreuses et divisées — mais d'un Cabinet peu nombreux et uni — car l'autorité, l'action ne peuvent être que le fait d'un organisme un : Le principe de l'unité du Cabinet entraîne donc cette conséquence que c'est à ce Cabinet que doivent revenir la décision, l'initiative — et que le contrôle légitime du Parlement doit rester un contrôle a posteriori [96], qui ne doit pas permettre au Parlement de limi-

(91) Voir Carbon. Op. cit., p. 43. Esmein, Eléments, 1921, I, p. 158-159, et II, p. 227-27. Bluentschli, « La Politique », IV, p. 113. Duvergier de Hauranne citant le mot de Sièyés « La confiance doit venir d'en bas, l'autorité d'en haut. « Histoire du Gouvernement Parlementaire, I, p. 445. Castel. Op. cit., p. 34. A. Dubost, « Les conditions du Gouvernement en France », 1875, p. 42, de Barante : « Questions constitutionnelles », p. 172. F. Moreau, « Pour le Rég. Parl. ». Op. cit., p. 106. Hauriou, « Précis », 1927, p. 415. Ch. de Chanlaire. Op. cit., p. 62. Duguit, « L'Etat », 1903, p. 312.

(92) Voir Dupriez. Op. cit., I, p. 55. J. Simon R., Pol et Parl., 1894, tome I.

(93) Voir H. Hervieu. Op. cit., p. 365 à 367.

(94) Guizot, « De la Démocratie en France », p. 116.

(95) Guizot, « Des moyens de gouvernement et d'opposition », et « de la démocratie en France », p. 24.

(96) Voir Guizot. Op. cit., V, p. 269. Carbon. Op. cit., p. 47. Chateaubrand, « Monarchie selon la charte », 2e Ed. Chap. XV, p. 19. Gigout, Op. cit., p. 75, R. D. P., 1902, tome 17, p. 437. Dupriez. Op. cit., II, p. 399 à 401. Carré de Malberg, « Théorie Générale de l'Etat », 1922, I, p. 381. F. Moreau, « Pour le Régime Parlementaire », p. 106. Benjamin Constant, « Principes de politique », 1815, p. 148.

ter par avance, au moyen de résolutions, la liberté d'action du gouvernement, ou de lui dicter sa conduite. Sans doute, dans la pratique parlementaire française, on a vu, à côté de ministres qui revendiquent hautement leur liberté d'action, tels : M. Poincaré, les 30 Mai 1906 et 27 Septembre 1920, ou M. Barthou le 6 Juin 1906 [97] dans son discours de Rouen, tel encore M. Leygues le 12 Janvier 1921 — d'autres ministres, MM. Aristide Briand [98], Combes [99], Herriot [100], tenir une attitude différente [101]. Mais ces derniers exemples n'en demeurent pas moins incorrects; c'est au gouvernement, indiscutablement, qu'appartient l'initiative. Son unité même l'organise en vue de cette initiative — ce qui n'est pas le cas du Parlement [102].

Le Cabinet doit donc, tant qu'il conserve la confiance d'une majorité fidèle et cohérente « gouverner » au véritable sens du mot. Sans doute, il n'est pas dans une position « absolument indépendante des chambres » [103]. Il est cependant dans une position directrice et non subordonnée. Il existe pourtant, en France même, chez certains partis politiques, une doctrine contraire à ces données, qui veut que les ministres soient « la chose du Parlement » [104], et soient assujettis à en suivre seulement les directions. Cette doctrine, que nous rencontrerons plus loin, et qui est d'inspiration conventionnelle, méconnait les principes les plus certains du parlementarisme, et, notamment, les conséquences de l'idée d'unité du Cabinet.

L'on a vu plus haut [105] que l'unité du Cabinet exige, dès

(97) Voir le Temps du 8 juin.
(98) 21 janvier 1921.
(99) Discours à la Chambre du 14 janvier 1905.
(100) Avant de signer les accords de Londres.
(101) Voir Duguit. Traité IV, p. 303, 795, 796 et p. 847, 848, 549, Esmein et Eléments 1929, II, p. 205, note 445. Eléments, 1921, I, 159.
(102) Voir encore Barthélémy, « Le Gouvernement de la France », p. 106, 107. Barthélémy et Duez. Op. cit., 1926, p. 106. Dupriez. Op. cit., I, p. 56, 96, 401, II, p. 399. Gigout. Op. cit., p. 78, 149, Fortnightly review, 1902, II, p. 177. Bagehot, Op. cit., p. 114. Guizot, « Trois Générations », p. LXXXXIV. Sibert. Op. cit., p. 302. Ch. Ségard, Op. cit., p. 33. Poudra et Pierre, « Traité pratique de droit parlementaire », p. 483, 556, 585, 649. Supplément, p. 271, 278. Arnitz, « Les enquêtes parlementaires d'ordre politique », 1917, p. 243. R. Redolob, « Le régime parlementaire 1924, p. 7. Friedlaender zur inneren, Entwicklung der Oesterreichischen Staatsverfassung dans « Zeitschrift für Politik ». Vol. X, p. 76 et ss.
(103) Voir Barthélémy, « Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes », p. 745.
(104) H. Leyret. Op. cit., p. 14.
(105) Voir « Moyens par lesquels s'établit l'unité d'action du Cabinet », p.

l'arrivée au pouvoir d'un ministère, qu'un accord soit réalisé en son sein sur le plus grand nombre possible de questions — accord qui concrétisera le programme commun du gouvernement. De cet accord, les traditions parlementaires veulent qu'il soit donné connaissance aux chambres par la déclaration ministérielle : là, encore, on le voit, l'idée d'unité du Cabinet commande les usages parlementaires. L'unité d'action sera d'autant mieux réalisée qu'un accord plus complet et plus profond aura pu être réalisé, et proclamé par la déclaration ministérielle, sur un plus grand nombre de questions.

Le principe de l'unité du Cabinet, en même temps qu'il fait de celui-ci l'organisme de direction, doit le protéger dans sa stabilité contre les sautes de vent parlementaires : En présence d'un Cabinet un, qu'elle saura résolu à quitter tout entier le pouvoir au premier abandon de sa part ou, même, à dissoudre le Parlement, la majorité hésite, et ne renversera le ministère que pour des raisons graves. Il appartient d'ailleurs, à un Cabinet qui se sent fort de l'appui d'une majorité disciplinée de ne pas montrer de susceptibilités excessives — de ne pas se retirer pour un échec devant une commission [106] où un insuccès subi par hasard, sur une question secondaire, et qui ne marque pas une vraie hostilité du Parlement : La Pratique Parlementaire anglaise, sous ce rapport, fournit l'exemple d'une réelle correction :

Le Cabinet ne doit choisir entre sa retraite et la dissolution que sur un vote qui marque une divergence vraiment profonde. Il doit autant éviter l'équivoque que ferait naître son abstention de poser la question de confiance, lorsque l'importance de la circonstance le réclame, que l'abus de la question de Cabinet — qui enlève au Parlement toute liberté, et peut provoquer sa mauvaise humeur : Ici, encore, tout est question de mesure : L'unité du Cabinet, faite sur un système doctrinal commun, commande qu'il reste au pouvoir tant que ce système doctrinal est assuré de la majorité — qu'il le quitte au contraire, collectivement et sérieusement, c'est-à-dire, pour n'y pas remonter de suite, si sa doctrine est condamnée, c'est-

(106) Voir Esmein et Nézard, « Eléments », 1929, II, p. 282.

à-dire, au moins, une fois que des élections auront ratifié le vote contraire du Parlement [107].

III. ENFIN LE PRINCIPE DE L'UNITÉ DU CABINET IMPOSE AUSSI SES CONSÉQUENCES EN CE QUI CONCERNE LE RÔLE QUE DOIT JOUER LE PARLEMENT.

En même temps que son unité impose au gouvernement la direction de l'activité étatique et parlementaire, elle doit interdire au Parlement d'entreprendre sur cette compétence gouvernementale et le maintenir dans l'exercice de son double objet, de législation d'abord, de contrôle de l'activité exécutive ensuite.

Les chambres doivent laisser à leurs chefs, qui sont au gouvernement, la direction de la politique nationale, et même celle de leur propre activité. Ainsi en est-il en Angleterre, où « il est à peu près sans exemple qu'un bill d'initiative parlementaire aboutisse » : Unissant sous un même leader suprême, tous les chefs de la majorité, le Cabinet est, en effet, l'interprète par excellence des volontés et de l'initiative, le guide naturel de l'activité de cette majorité. Celle-ci doit donc, le parlementarisme lui en fait une loi, réfréner ses tendances envahissantes, inhérentes à tout Parlement, pour accepter docilement, tant qu'elle leur accorde sa confiance, la direction des chefs qu'elle s'est donnés [108]. Tandis que ces chefs

(107) Voir J. Clos. Op. cit., p. 38. Gigout, Op. cit., p. 39. Erskine May, Constitutional history », II, p. 390-391. Dicey, « Lectures on the relation between Law and Public opinion », éd. fr. p. 348, 360. Lawrence Lowell, op. cit., trad. Fr. I, p. 438. « Low » die regierung Englands, Rehm, « Allgemeine Staatslehre », 1899, p. 355. Certains ont prétendu (Jules Ferry a soutenu cette thèse pour des raisons de circonstances, le 4 novembre 1881 à la Chambre des Députés), (J. O. 5 nov. Déb. Parl., p. 1918, I, p. 719) que le Cabinet devait remettre sa démission à chaque renouvellement du Parlement. Cette thèse est inexacte : si les élections ont été favorables au Cabinet, il peut, au contraire, et doit même demeurer au pouvoir — telle est d'ailleurs la coutume parlementaire en Angleterre — et en France auussi, illustrée des exemplaires de MM. Waldeck-Rousseau, Briand (1910) et Poincaré (1928). Souvent même, et très correctement, le Cabinet battu s'est représenté devant le nouveau parlement et s'y est fait mettre en minorité avant de se retirer (Cabinet Sarrien, 12 juin 1906).

(108) Voir Carbon. Op. cit., p. 77. Millerand : Disours d'Evreux. Esmein, 1921, II, p. 339, 400, 417, 418, 420, 442. Crayssac. Op. cit., p. 65. Barthélémy : « Le gouvernement de la France », 1925, p. 106, 107. Guizot, « Histoire Parlementaire », v. p. 597. Redslob. Op. cit., 1924, p. 2. Dupriez. Op. cit., I, p. 96 à 98 et 102. Chamberlain : Discours à la Chambre des Communes, 6 février 1903. V. Esmein 1921, I, p. 255.

doivent, au pouvoir, réaliser franchement le programme de la majorité qui les soutient, et s'inspirer de la doctrine de leur parti, de laquelle ils détiennent l'expression la plus haute [109].

Le Parlement de son côté doit veiller sur lui-même, se garder des entraînements et des votes irréfléchis : Sans doute il peut sanctionner une faute grave d'un ministre par un vote qui ne mette en jeu que sa responsabilité individuelle. Mais ce n'est que le jour où quelque faute d'une exceptionnelle gravité, où, le plus souvent, une renversement dans la situation politique, enlève au Cabinet son ancienne majorité remplacée par une majorité nouvelle, de tendances politiques contraires — ce n'est que ce jour là qu'il appartient à un vote de manifester la défiance au gouvernement, de consacrer le renversement de la situation parlementaire et la chute du Cabinet, et de provoquer, si le gouvernement ne veut se retirer qu'après consultation du corps électoral, la réunion d'un nouveau Parlement, où la majorité nouvelle manifestera, par sa composition, si le Cabinet possède ou non la confiance de la nation, s'il doit s'en aller ou se maintenir au pouvoir. C'est assez dire que ces votes, par lesquels le Parlement renverse un Cabinet, ne sauraient être admis qu'après mûre réflexion « on very crucial matters » écrit May Holland [110], et à l'occasion d'un véritable et profond changement dans la situation parlementaire.

(109) Voir Guizot, « Des moyens d'opposition et de gouvernement », 1821, p. 9.

(110) May Holland, « The constitutionnal History of England, 1919, III, n. 19. Voir aussi R. Redslob. Op. cit., p. 37 et 38.

DEUXIEME PARTIE

L'application de l'institution de l'unité politique du Cabinet à la pratique des différents états parlementaires.

TITRE I

NOTIONS GÉNÉRALES. PLANS.

Il existe un certain nombre de constitutions récentes que certains auteurs [1] considèrent comme indicatives des « nou- « velles tendances » du parlementarisme. Telles sont par exemple, les constitutions Prussienne, Bavaroise, Autrichienne, Chinoise, etc... Certaines d'entre elles, notamment celles qu'on vient d'énumérer — manifestent, cependant, une rupture de l'équilibre parlementaire des pouvoirs, au profit de la législation. Certaines vont jusqu'à supprimer le chef de l'Etat [2]. D'autres, ou, parfois, les mêmes, font *nommer*, directement ou indirectement, tout ou partie des ministres par le Parlement [3]. Enfin, il n'est pas jusqu'à la prérogative de dissolution, que la première des constitutions polonaises qui ont suivi le traité de Versailles, n'ait abolie [4]. Certains auteurs — MM. Mirkine Guetzevitch, R. Brunet et Redslob notamment, ne pensent point que cette rupture d'équilibre au profit du Parlement, devenu absolument prépondérant, soit contraire au parlementarisme [5]. Déjà, sous l'Empire, Prévost Paradol [6], et, tout récemment, M. de Jouvenel [7], avaient montré des tendances semblables : Le

(1) Voir R. Brunet, « La Constitution allemande », p. 209. Mirkine Guetzevitch, Les Constitutions de l'Europe Nouvelle et les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel R. D. P., 1928, tome XLV, p. 18 à 22.

(2) Ainsi en Bavière et en Prusse.

(3) Tel est le cas en Bavière, art. 58, en Saxe, art. 26, en Prusse, art. 45, en Autriche, art. 70, et même en Chine.

(4) Voir Ciechanow, « Les Lois de la Pologne Contemporaine », 1926, p. 192.

(5) Voir R. Brunet. Op. cit., p. 209. Mirkine Guetzevitch. Op. cit., R. D. P., 1928, p. 18, 20, 22.

(6) La France Nouvelle, 1868, citée par Esmein et Nézard, « Eléments », 1921, p. 492.

(7) Esquisse d'une réforme parlementaire. Revue de Paris, 1927, et Esmein, « Eléments », 1927, I, p. 529, 530.

parlementarisme ne serait pas en soi inconciliable avec le gouvernement par l'assemblée.

Il faut, dès d'abord, s'opposer vigoureusement à cette singulière doctrine qui confond le gouvernement de Cabinet, ou régime parlementaire, caractérisé par la collaboration et l'équilibre des pouvoirs — avec le régime conventionnel ou despotisme d'assemblée, caractérisé par la nomination par l'assemblée des principaux agents exécutifs, leur révocation par elle, — et l'absence du droit de dissolution. Or, si l'assemblée nomme les ministres, et, surtout, si, en outre, il n'y a pas de droit de dissolution, que sera le vote de défiance sinon une simple révocation ?

Il faut s'en tenir à la notion véritable du parlementarisme : régime d'équilibre des pouvoirs assuré par l'indépendance du chef de l'Etat, seul investi du pouvoir de nommer et de révoquer les ministres. C'est d'ailleurs celle — on l'a vu plus haut — qu'approuve la quasi-unanimité de la doctrine [8].

Peut-être peut-on admettre que les constituants de ces divers pays ne se soient pas rendu compte que laisser la nomination du président du Conseil, ou du Cabinet entier, au Parlement, c'était sortir du parlementarisme — Mais, soit qu'il ne l'aient pas vu, ou que, comme M. Mirkine Guetzevitch, ils aient cru que la notion de l'équilibre parlementaire « ne correspondait « plus aux conditions modernes de la démocratie » [9] — ils se sont, en abandonnant cet équilibre, fourvoyés en dehors du parlementarisme. Il ne s'agit plus, bien souvent, dans ces constitutions récentes de responsabilité, mais de révocabilité des ministres.

Pour nous, l'existence de nouvelles constitutions — d'anciennes aussi — qui empruntent ou empruntèrent seulement quelques traits au parlementarisme, nous obligera à diviser en deux parties, cette étude de la pratique de l'unité du Cabinet :

1° La pratique de l'unité du Cabinet dans les pays dont le régime constitutionnel sans être vraiment parlementaire, se rapproche du parlementarisme — Ensuite, seulement, viendra :

2° L'étude de la pratique de l'unité du Cabinet dans les

(8) Voir Définition du Parlementarisme. Introduction, p.
(9) Voir Mirkine Guetzevitch. Op. cit., p. 22.

pays dotés d'institutions vraiment parlementaires — c'est l'objet principal de la deuxième partie de cet ouvrage :

L'on s'étendra plus particulièrement sur la pratique anglaise et la pratique allemande, et, d'une façon toute spéciale, sur l'étude de la vie parlementaire française, dont l'examen approfondi occupera près de la moitié de ces développements.

TITRE II

Chapitre préliminaire.

LA PRATIQUE DE L'UNITÉ DU CABINET DANS LES PAYS DONT LE RÉGIME, CONSTITUTIONNELS IMPARFAITEMENT PARLEMENTAIRES.

On peut diviser ces régimes en deux catégories :

1° Régimes qui s'orientent ou s'orientaient vers le parlementarisme tout en restant imprégnés d'un pouvoir personnel du chef de l'Etat.

2° Régimes — en général récents — où ce ne sont pas des traces de pouvoir personnel du chef de l'Etat, mais des traces de conventionnalisme qui défigurent le régime parlementaire.

Section I.

LA PRATIQUE DE L'UNITÉ DU CABINET DANS LES PAYS DONT LE RÉGIME S'ORIENTANT VERS LE PARLEMENTARISME, RESTE OU RESTAIT IMPRÉGNÉ D'UN POUVOIR PERSONNEL DU CHEF DE L'ÉTAT.

Tel est le cas de l'Autriche et de la Hongrie avant 1918, de la Turquie avant 1920, de l'Egypte actuelle et du Japon.

A) *Dans l'Empire d'Autriche* où subsistait dans la constitution (article 14) un pouvoir du souverain de « prendre les mesures nécessitées par les circonstances » et d'abolir la constitution elle-même, le Cabinet n'avait pas vis-à-vis du monarque, dont les ministres étaient de simples conseillers, l'indépendance nécessaire à la réalisation d'une véritable unité — Unité qu'eut rendue encore plus difficile l'existence en son sein

d'un « ministère commun » (de trois membres : guerre, finances, et affaires étrangères) à l'Autriche et à la Hongrie [1].

On ne peut nier les grands efforts que firent les ministres autrichiens pour « normaliser » une pratique constitutionnelle que l'Etat des partis rendait toujours plus incohérente, et se rapprocher — tout en conservant l'usage du pouvoir du prince pour les circonstances exceptionnelles — d'une pratique parlementaire aussi correcte que possible.

Chacun connaît, malheureusement, les circonstances intérieures difficiles où se débattait dans les dernières décades de son existence, la monarchie des Habsbourg divisée par les querelles des nationalités : L'obstruction parlementaire sévissait au point d'empêcher les gouvernements, même pourvus d'une majorité favorable, de faire voter les moindres lois : Les majorités mêmes étaient si mouvantes que l'Empereur eut en vain essayé de constituer un Cabinet durable avec leurs chefs.

Le Cabinet devait, à tout moment, se passer de la confiance du Parlement et même du vote des lois pour assurer la marche de l'Etat : l'Empereur faisait alors usage de son pouvoir de légiférer par ordonnances — ou menaçait de retirer la constitution. Le Cabinet ne pouvait compter sur d'autre appui stable que celui du trône. Enfin, la multiplicité des partis, rendue plus effrayante encore par les querelles nationales, le danger que présentaient, au même point de vue de l'unité de l'Etat, des coalitions, toujours formées sur le terrain national — l'effrayante hétérogénéité des majorités surtout, ne permettent guère de parler de l'unité du Cabinet autrichien avant 1918. De temps en temps, une accalmie autorise pour quelques mois, une pratique à peu près correcte du parlementarisme et la constitution d'un Cabinet suffisamment un. Ainsi en fut-il en 1902 pendant huit mois du Cabinet Kœrber, qui put gouverner avec sa majorité qu'il dirigeait, et sans avoir recours à des interventions personnelles du souverain. En 1911, on verra avec étonnement le Cabinet Bienerth renouveler cet exploit. Encore, le Cabinet et sa majorité sont-ils, cette fois, très hétérogènes : L'on peut indiquer pour donner une idée de cette hétérogénéité des Cabinets (dont beaucoup sont en tout

(1) Voir Adalbert Lucz Ministerantwortlichkeit und Staatsgerichthöffe Wien, 1899. Dareste, « Les Constitutions modernes », 1910, I, H. 401, Constitution Cisleithane du 21/12/1867. Art. 1, 2, 3 et 9.

ou en partie extra-parlementaires) qu'il est impossible de former une coalition qui constitue la majorité sans le concours d'au moins dix partis ou groupes parlementaires.

La multiplicité des groupes, est-elle que le reichsrath élu le 20 janvier 1901, en comprenait 24 [2].

Le plus nombreux de ces groupes était le « club polonais » qui, à lui seul, comptait 60 députés. Ce n'était encore, il est vrai, qu'à peine 1/7 du Parlement (459 députés). Peut-on parler dans une situation semblable d'unité politique du Cabinet ? Lorsqu'un ministère s'en va — fait que l'appui apporté par l'Empereur n'empêche pas les difficultés de la situation de rendre fréquent — la solidarité ministérielle joue en apparence. Mais si tous les ministres se retirent, la plupart d'entre eux reviennent au pouvoir dans le Cabinet suivant — Conséquence, à la fois de l'indiscipline et de l'incertitude de la majorité, et de la nature encore peu parlementaire du régime — Vingt ministères se succèdent de 1899 à 1918 en 20 ans [3].

Il n'y a dans cette longue liste de Cabinets, pas un ministère véritablement un et solidaire, ou qui porté au pouvoir par une majorité victorieuse et disciplinée l'ait quitté par une défaite de cette majorité.

On ne peut donc parler, dans l'Autriche d'avant 1918, ni d'unité du Cabinet, ni d'un véritable parlementarisme [4].

(2) (Savoir : Progressistes Allemands, Populistes Allemands, Radicaux Allemands, Socialistes Chrétiens, Union Libérale allemande, Catholiques populaires, Jeunes tchèques, Agrariens, ouvriers tchèques, cléricaux tchèques, centre, parti moyen, club polonais, parti populaire polonais, Ruthènes, Slovènes, Croates, Serbes, Italiens, Roumains, Grands Propriétaires constitutionnels, grands propriétaires conservateurs, démocrates, et, enfin, non inscrits).

(3) Savoir : en 1898 : Cabinet Thun, en 1899 (28 septembre) ; Cabinet Clary, 21 décembre ; Cabinet Wittek. En 1900 (février), Cabinet Koerber (il est plusieurs fois remanié et deux fois très profondément). En 1904, 28 décembre, Cabinet Gautsch. En 1906 (2 mai), Cabinet du Prince de Hohenlöhe-Schillingfürst (1er juin), Cabinet Beck. En 1908, 1er Cabinet Bienerth, en 1909, 2e Cabinet Bienerth. En 1911 (janvier), 3e Cabinet Bienerth (mars). Cabinet Gautsch. 30 octobre, Cabinet Sturgkh (lui aussi plusieurs fois remanié). En 1916 (21 octobre), 2e Cabinet Koerber, 13 décembre, Cabinet Clam-Martinitz. En 1917, 23 juin, 1er Cabinet Von Seidler, 31 août, 2e Cabinet Von Seidler. 1918, 21 juin, 3e Cabinet Von Seidler. (23 juillet). Cabinet Hüssarek (15 octobre). Cabinet du 15 octobre 1918.

(4) Voir chronique constitutionnelle d'Autriche par G. Kolmer dans R. Pol. et Parl. 1900, tome 23, p. 150, 1902, tome 31, p. 194 et 195, 1903, p. 169, 1901, tome 29, p. 176, 179, 180, 196, tome 49, p. 198, 1911, tome 67, p. 400 et ss. A. Ebray, R. Pol. et Parl., 1901, tome 27, p. 449. J. Delpech, « La loi autrichienne contre l'obstruction », R. D. P., 1910, tome 27, p. 376 à 378. Voir Masson, « l'obstruction parlementaire », 1902, p. 79 à 115. Hautisch, « Chronique politique », R. D. P., 1900, tome 13, p. 166.

B) *Il en est pour une large part de même dans la Hongrie d'avant* 1918 encore que ses institutions constitutionnelles coutumières, assez semblables à celles de l'Angleterre, consacrent, mieux que la constitution autrichienne, la plupart des règles parlementaires et que l'Etat des partis, beaucoup moins nombreux [5] et répartis en deux affiliations principales : libérale d'une part, catholique-conservatrice de l'autre, permit l'existence d'une vie constitutionnelle plus calme, ignorante des querelles de nationalité qui divisaient l'Autriche. Malgré cela, l'obstruction sévit dans le Parlement hongrois. Conduite avec une maitrise absolue par la minorité, elle oblige bien souvent, contrairement à tous les principes parlementaires, les Cabinets appuyés par la majorité à se retirer ou à dissoudre, ou encore le roi à provoquer la chute d'un ministère dans l'espoir que le gouvernement suivant obtiendra une trève à l'obstruction ou que la dissolution aura pour effet l'anéantissement de la minorité.

Le chef du Cabinet possède à cette époque, en Hongrie, une véritable autorité sur le gouvernement et sur la majorité. Mais si cette autorité suffit à maintenir l'unité du Cabinet, elle n'est pas, en général, assez grande pour imposer une discipline ferme aux deux ou trois tronçons de la majorité; et celle-ci, énervée par l'obstruction minoritaire, maintient difficilement sa propre cohésion : Souvent, une crise ministérielle provoquée par un vote de défiance n'est pas l'indice d'un véritable changement dans l'orientation politique : La majorité de la veille est à peu près celle du lendemain. L'unité du Cabinet souffre de cet état de choses. Sans doute, la solidarité s'y manifeste en ce sens que le Cabinet se retire collectivement s'il est mis en minorité, mais cette solidarité est factice : les mêmes ministres reprennent bien souvent le pouvoir aussitôt après leur chute. L'instabilité ministérielle est cependant moins grande qu'en Autriche : de 1900 à 1917, dix Cabinets seulement se succèdent. Il est vrai que les années 1917 et 1918 en voient quatre autres se former — mais, à ce moment, la situation troublée par les dernières convulsions d'un empire qui s'écroule n'est plus normale [6].

(5) Cinq en 1895, sept en 1901.

(6) *Ministères Hongrois de* 1900 *à* 1918 : En 1900, Cabinet Szell, en 1903 (premier juin), Cabinet Khuen-Hedervary. Cabinet Tisza, en 1904 (1er novem-

Tristement réduite par les traités de paix, la Hongrie a connu successivement depuis la chute de Charles IV, la république parlementaire (28 Janvier 1919) sous le Président Karolyi, la république soviétique sous Bela-Kun (22 Mars 1919), une royauté parlementaire très éphémère sous l'Archiduc Joseph de Habsbourg (7 Octobre 1919) puis, depuis, une « régence », sorte de dictature de l'Amiral Horthy, coupée de deux tentatives vaines de restauration monarchique faites par Charles IV (Mars et Octobre 1921) [7].

C) *Parler de l'unité politique du Cabinet est impossible dans l'ancienne Turquie des Sultans,* (troublée d'ailleurs de fréquents coups d'Etat), — malgré les apparences parlementaires qu'elle se donna dans ses dernières années. *De même dans la Turquie Nouvelle d'Angora,* soumise, en réalité, sous des formes parlementaires, à une quasi-dictature du chef de l'Etat : Mustapha Kemal Pacha — dont les ministres, malgré les termes de la constitution du 4 Mars 1925, sont seulement les agents d'exécution.

D) *Il n'en est pas absolument ainsi au Japon :* sans doute, l'Empereur y possède encore un pouvoir qui excède les bornes de celui d'un chef d'Etat parlementaire, et les ministres n'ont pas vis-à-vis de lui l'indépendance nécessaire. Cependant, on y peut dans une certaine mesure parler d'unité politique du Cabinet, en ce sens que l'existence de grands partis peu nombreux, y favorise le jeu du parlementarisme, contribuant à la réalisation de l'homogénéité doctrinale et de l'unité du Cabinet. Malgré l'élément de trouble introduit récemment dans la pratique parlementaire, par la présence d'un parti communiste puissant, appuyé sur l'aide d'un grand Etat voisin, cette pratique conserve une certaine correction : Cependant, on voit parfois un Cabinet ou un ministre se retirer sans attendre un

bre), Cabinet Fejervary en 1905 (15 septembre). 2e Cabinet Fepervary (19 décembre). Cabinet Wekerlé (large coalition), en 1910 (28 janvier). 2e Cabinet Khuuen-Hedervary, en 1912 (7 mars). 3e Cabinet Khuen-Hedervary, en fin 1912. Cabinet Lukacs, en 1913 (5 juin). Cabinet Tisza, en 1917 (23 mai). Cabinet Andrassy (9 juin). Cabinet Wekerlé, enfin 27 octobre, formation d'un conseil national hongrois (19 novembre : abdication de Charles IV).

(7) Emeric Polgar R. Pol. et Parl., 1926, tome 43, p. 120 et ss. Voir aussi Barthélémy, « La crise de la démocratie », R. D. P., 1928, p. 589, et R. Redslob, « Le régime parlementaire », 1924, p. 121 à 152.

vote de défiance [8], ou chercher auprès de l'Empereur un appui que le Parlement ne lui fournit plus. Mais ces faits sont rares.

Il y a une suffisante stabilité ministérielle [9] et l'unité du Cabinet apparaît assez réelle sous certains rapports : les remaniements ministériels sont peu nombreux et, en général, corrects [10].

Il semble que dans toute la mesure ou on pouvait l'attendre dans l'Etat des institutions, la situation très favorable du milieu politique, ait permis au Japon la réalisation d'une véritable unité dans le Cabinet.

E) *Rien de semblable dans la pratique constitutionnelle allemande antérieure à* 1918 : les institutions d'ailleurs, ne permettent pas d'y parler de parlementarisme malgré une légère évolution marquée en ce sens vers 1917-1918. Les ministres, simples manœuvres « Handlanger » ou aides de camp civils du prince « ziviladjudanten » [11] ne forment pas à proprement parler, un Cabinet. Ils sont les subordonnés bien plutôt que les collègues du chancelier — seul véritable ministre. Le Cabinet ne songe pas à se retirer devant un vote parlementaire, on entend le Chancelier dire d'une mesure désapprouvée par le Reischstag « nous la maintiendrons énergi- « quement et vingt votes n'y changeront rien ». La plupart des ministres ne sont pas des parlementaires, ils sont empruntés à l'administration. Il n'est guère question ni de parlementarisme, ni d'unité du Cabinet, que, et vaguement, à partir de Septembre 1918 au moment où l'Empire s'écroule [12].

(8) M. Yoshikama (16 septembre 1905), le cabinet Katsura (le 10 février 1913).

(9) 4 Cabinets seulement : Ito, Katsura, Saïonji, et le 2e Cabinet Katsura du 20 octobre 1900 au 10 février 1913.

(10) Nos renseignements sur la pratique japonaise n'ont pu être absolument complets. néanmoins pour les périodes qui vont du 20 octobre 1900 au 10 février 1913, du 10 août 1915 au 5 octobre 1916, et du 24 août 1923 au 18 juin 1926, que nous connaissons bien, c'est-à-dire, pour une période totale de près de 17 années, nous ne trouvons à signaler que 5 remaniements ministériels, dont 2 au moins ne marquent aucune incorrection dans l'application la plus scrupuleuse des principes parlementaires.

(11) Voir séances du Reichstag 1908. Sténographische Berichte, tome CXXXIII, p. 5385.

(12) Voir Ch. Benoist, « La Réforme Parlementaire », 1902, p. 15 et 16. E. Ollivier, le Roi Guillaume, Revue des Deux Mondes, 15 juin 1900. Dareste. Op. cit., 1910, p. 175 à 202, 213, 240, 244, 327, 328. Duguit, Traité 4, p. 460. Wetterlé, Institutions Parlementaires de l'Empire Allemand, 1905. Laband, « Droit Public ». Ed. Fr. 1904, 7, p. 268 et 357. Bornak Preussisches Staats-

Section II.

LA PRATIQUE DE L'UNITÉ DU CABINET DANS LES PAYS DONT LE RÉGIME, TOUT EN CONSACRANT CERTAINS ASPECTS DU PARLEMENTARISME, S'ORIENTE VERS LE RÉGIME CONVENTIONNEL.

Tels sont, on l'a dit, les régimes que consacrent les constitutions Autrichienne, Saxonne, Prussienne, Bavaroise et Chinoise, dont les unes (Prusse et Bavière) vont jusqu'à supprimer le chef de l'Etat — tandis que toutes font nommer les ministres, ou au moins le président du Conseil, par le Parlement.

Ici, l'on peut bien se douter qu'à peine peut-il être question de l'unité d'un Cabinet qui n'est qu'un simple serviteur du Parlement et où la responsabilité politique n'est plus qu'une simple révocabilité des ministres par l'organe législatif.

Nous nous bornerons à dire un mot de la réalisation de ce qui peut subsister d'unité du Cabinet en Autriche, en Chine et en Prusse, sur la pratique Bavaroise, Saxonne, Wurtembergoise, nos données sont insuffisantes. Au reste, cette étude ne présenterait pas un grand intérêt.

A) *L'unité politique du Cabinet autrichien :* La constitution semble la réclamer en établissant par son article 74 la responsabilité collective : Article 74 « le gouvernement fédéral ou le « ministre auquel par une résolution formelle le conseil na- « tional refuse sa confiance, doit être relevé de ses fonctions ».

Mais le fait que *tous* les ministres sont « élus » par l'Assemblée (article 70) n'est pas pour faciliter au Chancelier qui est le chef du Cabinet, la réalisation de l'unité de celui-ci — Cette réalisation est rendue d'autant plus malaisée que les partis autrichiens sont assez divisés et que tout gouvernement en Autriche représente nécessairement une coalition : Quelques Cabinets ont montré une certaine unité, faite d'une subordination acceptée par tous envers un homme éminent, (Chancelier Renner, Chancelier Seipel) bien plus que d'une vraie collaboration. Encore ici, le mot de subordination docile du Cabinet à un chef et de ce chef au Parlement est-il plus

recht, 3, p. 596. Dupriez. Op. cit., I, p. 483 et 545. R. Brunet, « La Constitution allemande », Op. cit., p. 199. Rönne : Staatsrecht des Preussischen Monarchie. Schulze : Das preussiche Staatsrecht. Zorn : Staatsrecht des deutschen Reiches.

exact que celui « d'unité » — l'on ne saurait guère plus parler en Autriche de l'unité du Cabinet que de la responsabilité politique ou du régime parlementaire [13].

C'est peut-être une « œuvre d'art juridique » [14] que la constitution autrichienne, mais ce qui est incontestable, c'est d'abord qu'elle n'est point parlementaire — qu'ensuite, dans la pratique, une situation intérieure financière et économique très malheureuse, des troubles parfois sanglants, la division des partis et leur acharnement à la lutte n'y laissent pas à la vie politique le minimum de calme qui reste indispensable [15] à une pratique constitutionnelle correcte.

B) *Il n'est guère plus facile de parler d'unité politique du Cabinet en Chine :* Copiée, pour la plus grande part, sur la constitution française de 1875, la constitution du 10 Octobre 1923 [16] serait parlementaire si l'article 94 n'y soumettait la nomination du président du conseil à l'assentiment préalable de la Chambre des Députés. A part cela, la Constitution française est copiée, même dans ses faiblesses — comme, par exemple, dans l'obligation de soumettre la dissolution des députés à l'avis favorable du Sénat. Toutefois, les ministres, et l'on trouve ici une conséquence de la doctrine de M. Esmein ne sont responsables que devant la Chambre des Députés (art. 95).

Mais la différence introduite par l'article 94 est suffisamment profonde pour changer absolument la nature du régime et remplacer le parlemntarisme par une sorte de régime conventionnel. Il a été d'ailleurs bien difficile d'appliquer cet article 94. Des mois ont été employés à négocier entre le chef de l'Etat et le Parlement avant qu'ait pu être nommé avec l'assentiment de la Chambre un président du conseil : le Docteur Yen [17].

Parler d'unité du Cabinet en Chine est impossible. Chaque ministre représente à la fois une coalition de groupes poli-

(13) Voir en ce sens Trazit, « La Constitution d'Autriche du 1er octobre 1920, thèse 1925, p. 229, et Ch. Eisenmann, « Discours d'histoire constitutionnelle autrichienne », R. D. P., 1928, p. 58.

(14) Eisenmann. Op. cit., p. 54 et ss.

(15) Voir encore Kelsen « Kommentarii, I, p. 23 ». Kelsen « Osterreichisches Staatsrecht » 1923, Die Verfassung Osterreichs 1927 Adamovitch : Grundriss des Osterreischichen Staatsrechts.

(16) Voir Soumé-Tcheng. Op. cit. thèse 1925, p. 9.

(17) Voir Chen-Wan-Li « Institutions Politiques de la Chine ». Op. cit. p. 55 à 57 et Soume-Tcheng. Op. cit., p. 9 et 15.

tiques, et, surtout depuis les troubles récents, les intérêts de certains chefs militaires, qui gouvernent par eux-mêmes ou par leurs créatures.

Il n'y a d'ailleurs pas en Chine de vrais partis compacts et disciplinés — De vagues tendances bolcheviques ou nationalistes s'affrontent ou se combinent au gré des circonstances, et surtout au vent des querelles des maréchaux chinois. La responsabilité politique des ministres existe moins, en fait, devant le Parlement que devant les chefs militaires. D'ailleurs, l'attachement des ministres pour leurs portefeuilles est très grand : ils ne les quittent que très difficilement. On peut leur appliquer le mot de Sardou « Un homme tel que moi ne tombe pas « du pouvoir... on l'en arrache... par lambeaux » [18].

Il est difficile de parler de pratique constitutionnelle en Chine sous le régime de 1923 ou même auparavant. Depuis l'abolition de l'Empire en 1912, la Chine connaît l'état politique le plus troublé qui soit : On voit les maréchaux contraindre des Cabinets, ou même des présidents de la République, à la retraite. Ainsi fait Ou-Pei-Fou le 5 novembre 1922, du Cabinet Liang-Chen Yi qu'il remplace par le Cabinet Wang-Chich-Chen et le 6 juin 1923 on le voit contraindre à se retirer le Président Li-Yuang-Hong. L'unité politique des Cabinets est nulle, la désolidarisation des gouvernements tombés, les remaniements ministériels continuels, ne permettent même pas d'en parler : Au reste, il ne sera possible d'envisager l'existence d'un régime constitutionnel en Chine, que lorsque l'Etat du milieu politique s'y sera fortement modifié [19].

C) *Il est moins malaisé de rechercher quelque unité dans le Cabinet prussien :* La constitution n'y est pas parlementaire — le Parlement y nomme expressément le président du conseil et y possède un pouvoir sans bornes, « y donne l'impulsion à l'autorité gouvernementale et la dicte » [20] : A force d'amender le régime parlementaire on en est sorti — mais il subsiste cependant l'idée d'unité du Cabinet et l'idée

(18) Voir Sardou : Rabagas, Acte IV, Scène 7.

(19) Voir Chen-Wan-Li. Op. cit. p. 59 et 62, et Li-Sin-Yang « la doctrine du Droit public en Chine antique », thèse, Paris, 1908.

(20) Voir Mirkine Guetzevitch, art. cité p. 51 et Redslob « La Constitution prusienne R. D. P. 1921, p. 186.

de sa responsabilité (ou révocabilité) collective aussi bien en Bavière et en Saxe qu'en Prusse [21].

D'ailleurs, la multiplicité des partis et l'existence de minorité ethniques, obligent à gouverner sous le régime des coalitions, rendant les crises ministérielles fréquentes et longues. C'est ainsi qu'à la chute du Cabinet Marx, le 20 mars 1925, s'ouvre une crise de quinze jours que terminera le 3 avril seulement, l'avènement du Docteur Otto Braun. Les Cabinets qui se sentent faibles se retirent parfois dès que leur majorité s'est par trop réduite, et n'attendent pas d'être mis en minorité : Tel est le cas du Cabinet Marx précité [22].

La constitution prussienne consacre, on l'a dit, une conception particulière de l'unité du Cabinet, identique à celle de la constitution allemande de Weimar. C'est le système, dit : « départemental ». Chaque ministre est censé gérer librement son département et en être responsable — le Président du Conseil dirige sous sa responsabilité propre la politique générale : Dans la pratique, la chute du président du conseil entraînant celle du Cabinet, tout le Cabinet participe plus ou moins à la direction de la politique générale. Mais, encore que l'unité du Cabinet soit plus réelle en Prusse qu'en Autriche ou en Chine, le grand nombre des partis et la pratique des coalitions y nuisent à sa pleine réalisation. La désolidarisation d'un Cabinet renversé y est extrêmement fréquente.

La pratique constitutionnelle de la Prusse aurait avec celle de l'Allemagne de grandes ressemblances, si l'imperfection des institutions prussiennes au point de vue parlementaire, et l'étroite dépendance du Cabinet vis-à-vis du Parlement, ne substituaient au fond, à l'idée d'unité du Cabinet la notion d'une subordination commune envers le Parlement, et la révocabilité à la responsabilité collective [23].

(21) Voir Constitution Bavaroise du 14 août 1919, section 6, par 31, 53 et 55, section 7, par. 59.

(22) Er war nochmals vor dem Landtage, mit einer Stimme Mehrheit gewahlt » (Archiv des Offentlichen Rechts 1925, 9 Band zweites Heft p. 211 et 212.

(23) Voir sur la Constitution Prussienne de 1920 Aubry « La Constitution Prussienne », Paris 1922, Redslob article cité dans R. D. P. 1921, p. 183 et ss. surtout 186 et 188. Enfin, les articles 45, 46, 47 et 57 de cette Constitution

TITRE III.

DE L'APPLICATION DU PRINCIPE DE L'UNITÉ DU CABINET DANS LES PAYS PARLEMENTAIRES.

Il nous faut ici distinguer tout d'abord entre les pays dont les institutions consacrent la conception franco-anglaise de l'unité politique du Cabinet, et l'Allemagne, pour laquelle la constitution de Weimar a porté des règles un peu différentes. Nous commencerons donc par l'étude dè la pratique allemande de l'institution de l'unité du Cabinet.

A

La pratique de l'institution de l'unité du Cabinet, dans le seul pays vraiment parlementaire où cette institution ait été conçue dans les textes constitutionnels, d'une manière un peu différente de celle dont les institutions de la France et de l'Angleterre donnaient l'exemple : c'est-à-dire, en Allemagne.

SECTION I.

LES INSTITUTIONS.

République parlementaire, l'Allemagne a un chef d'Etat irresponsable nommé par le corps électoral tout entier, possédant un veto suspensif, et la totalité des prérogatives de l'exécutif parlementaire, y compris le pouvoir de nommer les ministres et de dissoudre le Reichstag. Sa collaboration avec ce dernier est assurée par un Cabinet ministériel, un, respon-

sable devant le Reichstag seulement et non devant le Reichsrat [1].

La réunion des ministres, le « gouvernement » était, sous l'ancien Empire, conçu selon le mode bureaucratique, c'est-à-dire, hiérarchique — Le professeur Delbrück proposa à l'assemblée de Weimar d'en faire un Cabinet parlementaire avec un chef qui fut « primus inter pares » et non plus un supérieur hiérarchique. La constituante ne put s'y résigner absolument et s'arrêta à une « solution intermédiaire entre l'ancien régime bureaucratique et ce système collégial » : — Le Chancelier ne fut plus le seul ministre, ni le supérieur hiérarchique des autres ministres, il fut cependant mis sur un plan différent.

Les textes qui nous intéressent ici sont les articles 56, 57 et 58 de la constitution. Le principal est l'article 56 qui réserve au Chancelier la détermination des « lignes directrices de la politique » et lui en fait porter la responsabilité vis-à-vis du Reichstag — tandis que « dans la limite de ces lignes directrices chaque ministre de l'Empire conduit en toute indépendance les affaires du département qui lui est confié et... sous sa propre responsabilité » — toutefois, le conseil des ministres intervient dans les contestations sur les affaires qui intéressent plusieurs ministres — ou encore dans un certain nombre d'autres cas prévues à l'art. 57 [2].

M. René Brunet soutient que le Chancelier ne peut être révoqué par le chef de l'Etat. Il ne semble pas que ce soit exact, le texte de l'article 53 de la Constitution de Weimar étant le suivant : « Der Reichspräsident ernennt und entlässt « den Reichskanzler, ùnd, aùf seinen Vorschlag, die Reichsmi- « nister » [3] dont la traduction littérale est : « le Président « d'Empire nomme et révoque le Chancelier d'Empire, et, sur « sa proposition, les ministres d'Empire ».

Reste cette conception particulière de l'unité du Cabinet qui

(1) Voir Esmein et Nézard « Eléments », 1929, 2, p. 73, note 37, et 228, et 289, « Eléments », 1921, 1, p. 218, voir les articles 43, 54, 77, de la Constitution de Weimar. R. Brunet. Op. cit. p. 174, 179, 180, 181, Redslob die Parlamentarische Regierung. Tübingen 1918, I Rouge « La Nouvelle Constitution Allemande ». R. Pol. et Parl 1920, tome 102, p. 369, et 370.

(2) Voir René Brunet « La Constitution allemande ». Op. cit. p. 20 à 202, Errera « La Constitution de Weimar » R. D. P. 1920, tome 37.

(3) Voir Smolo Archiv des Offentlichen Rechts 1925, 9, Band. 2 Heft p. 212.

trouve son expression dans la nouvelle constitution par cette acception spéciale de la responsabilité ministérielle, qui, sans détruire la responsabilité collective, la limite considérablement[4] : Il semble que la crainte des chutes collectives fréquentes que l'on voyait en France ait inspiré les constituants.

Il est vrai que, sans que la constitution l'exprimât; en fait, il s'est avéré impossible que le Chancelier se retirant, le Cabinet ne suivit pas son chef. La constitution aboutissait donc à rendre en fait le Cabinet tout entier responsable d'une activité réservée par la constitution à la compétence du seul Chancelier : la direction politique générale.

Il y avait là, sans aucun doute, une incorrection. Comment rendre une collectivité responsable de l'acte d'un seul ?[5].

Mais l'action du chef du Cabinet, du Chancelier, en matière de politique générale, n'était pas et ne pouvait être l'action d'un seul, elle traduisait nécessairement, en de plus ou moins nombreuses occasions, l'opinion collective du Cabinet. Pratiquemet, obligé de se mettre d'accord avec les partis sur la politique qu'il suivrait, de maintenir son accord avec ses ministres, le Chancelier, (dont la primauté, consacrée par la constitution, est plus nette encore en Allemagne qu'en France ou en Angleterre), n'a pas été un supérieur hiérarchique, mais le collaborateur éminent de ses collègues du Cabinet. Il a réglé, d'accord avec eux, en conseil, les questions générales. Si la conception allemande de l'unité et de la responsabilité politique du Cabinet différait notablement de la conception franco-anglaise dans les institutions, les différences se sont estompées dans la pratique.

Le réel souci qu'ont montré les deux chefs de l'Etat allemand qui se sont succédés depuis 1919[6] de s'enfermer strictement dans leur rôle de chef d'Etat parlementaire devait beau-

(4) Redslod écrit à tort « Le régime parlementaire en Allemagne ». R. D. P. 1923 40 p. 522 et 523 quelle la détruit (voir aussi R. Brunet. Op. cit, p. 204.

(5) M. Y. Guyot se trompe donc absolument lorsqu'il écrit que la constitution de Weimar a consacré les conceptions françaises et anglaises du Parlementarisme (voir Y. Guyot « Politique Parlementaire et Politique atavique ». Op. cit. p. 89.

(6) Ebert, 11 février 1919 au 28 février 1925. Hindenburg depuis le 26 avril 1925...).

coup contribuer à faire plus réelle l'unité du Cabinet allemand [7].

Section II.

LA PRATIQUE PARLEMENTAIRE.

Dans la pratique, en Allemagne, le Chancelier, malgré la position toute spéciale que lui fait la constitution, n'a pu prendre sur la majorité du Reichstag l'autorité que possèdent dans leurs parlements respectifs un premier anglais, ou même, souvent, un président du conseil belge ou français : Cela tient à l'Etat des partis allemands qui sont très nombreux et dont certains n'acceptent pas la forme républicaine du régime ou la condition actuelle des biens [8].

Sans doute, les partis allemands possèdent souvent plus de discipline intérieure que les groupes français par exemple, mais ils sont aussi plus nombreux, et plus fortement séparés les uns des autres, parfois même par des idées nationales : Les statistiques des diverses élections allemandes que l'on trouvera en note, permettent d'avoir une idée du nombre de ces groupes. Il faut toujours en compter un ou deux de plus que le ministère allemand n'en indique. En effet, chaque fois, la publication de ces statistiques est suivie des protestations de quelques très petits groupements qui ont été « apparentés » ou plutôt englobés dans un groupe voisin où dans celui des indépendants par les statisticiens du Ministère de l'Intérieur [9].

(7) Cependant, il a pu arriver parfois que la faiblesse du cabinet, ou la complexité de la situation parlementaire aient amené des interventions personnelles assez incorrectes du chef de l'Etat (telle l'intervention du Président Hindenburg, le 11 mars 1930 en faveur de la politique du cabinet Müller et de l'adoption du plan Young).

(8) Voir Esmein « Eléments », 1927, p. 270.

(9) Les Elections du 9 juin 1919 révèlent l'existence de 9 groupes officiellement reconnus.

Parti national	42
Populistes	22
Guelfes	3
Paysans bavarois	5
Populistes bavarois	14
Populistes chrétiens	75
Social-Démocrates	163
Démocrates	73
Indépendants	22
	419

On voit, qu'à s'en tenir même aux statistiques officielles, il y a au moins 14 groupes au Reichstag allemand — et que la tendance est à l'augmentation du nombre des partis qui, de 9 en 1919, sont devenus 14 en 1928. De ce fait, la majorité ne peut être qu'une coalition et le président du conseil ne peut avoir toute l'autorité qu'aurait sur une majorité de parti, le leader d'un grand parti. Le gouvernement qui satisfait dans une certaine mesure tous les groupes coalisés n'en satisfait complètement aucun; il n'a pas l'influence parlementaire d'un Cabinet de parti, ou même d'un Cabinet représentant une coalition moins hétérogène.

le 6 juin 1920, les élections font apparaître l'existence de 10 groupes

Parti national	66
Populistes	66
Guelfes	5
Paysans bavarois	4
Populistes bavarois	21
Centre-Catholique	68
Social-Démocrates	112
Démocrates	45
Indépendants	81
Communistes	2
	466

Les élections du 4 mai 1924, produisent avec 12 partis les chiffres suivants :

Social-Démocrates	100
Communistes	62
Démocrates	28
Centre	65
Populistes	45
Nationalistes	95
Racistes	32
Hanovriens	5
Populistes Bavarois	16
Paysans Bavarois	10
Union Agraire	10
Socialistes allemands	4
	472

Les élections du 7 décembre 1924. 11 groupes :

Racistes	14
Communistes	45
Social. Démocrates	131
Nationalistes	103
Centre	69
Populistes	51
Démocrates	32
Populistes Bavarois	19
Parti économique	17
Union Agraire	8
Hanovriens	4
	493

La trop grande hétérogénéité des majorités et des Cabinets, affaiblit le gouvernement, le rend plus dépendant vis-à-vis du Reichstag et des groupes : Ainsi, l'on voit, à la formation des ministères, tout se décider par l'intermédiaire des groupes, qui, dans leurs réunions inter-fractionnelles, décident du programme du Cabinet, de sa composition aussi, et désignent même ceux de leurs membres qui entreront au gouvernement — procédé qui, même s'il ne s'emploie qu'après accord avec le chancelier futur, ne saurait être heureux au point de vue de l'unité du Cabinet et décèle une fâcheuse immixtion législative dans les compétences de l'exécutif [10].

La désignation de ses collaborateurs, faite par le Chancelier au Chef de l'Etat est ainsi, en fait, à peu près remplacée par leur désignation par les groupes parlementaires, qui est extrêmement incorrecte au point de vue parlementaire, et qui prend les allures d'une sorte d'élection : C'est un empiètement très net du législatif — un empiètement d'inspiration conventionnaliste. Toutefois, depuis deux à trois ans, un certain aplanissement des difficultés du gouvernemeent, qui au début ont été très grandes, a permis au Cabinet du Reich de prendre plus d'autorité. Echappé aux coups d'Etat de Von Kapp [11] et des Spartakistes [12], ayant surmonté peu à peu les crises internationales, intérieures, financières aussi — fruits de la liquidation du passé — le gouvernement a repris un peu du terrain perdu au profit du Parlement : Depuis deux ou trois ans l'on n'attend plus pour désigner le Chancelier l'accord des partis

Enfin, les élections du 20 mai 1928, consacrent l'existence de 14 partis :

Socialistes	152
Nationalistes	73
Centre	62
Populistes	45
Populistes-Bavarois	17
Communistes	54
Démocrates	25
Parti économique	23
Nationaux-Socialistes	12
Paysans Bavarois	8
Paysans Chrétiens	13
Parti du peuple	2
Ligue agraire	3
Ligue agraire de Saxe	2
	491

(10) Voir R. Brunet. Op. cit., p. 205/206.
(11) (2 mars 1920).
(12) (7 mars 1920).

à son sujet. Ce ne sont plus seulement les fractions entre-elles, mais aussi le Chancelier désigné, qui discutent la composition et le programme du Cabinet. C'est dans ces conditions que s'est formé le Cabinet Hermann-Müller du 12 juin 1928. Lorsqu'il s'est agi du remplacement de M. Stresemann, le Chancelier a pu, en 1929, désigner un successeur provisoire du même parti, M. Curtius, sans que le parti (populiste) ait eu à se prononcer. Il est vrai que l'on a attendu que l'accord fut réalisé en sa faveur avec la fraction qu'il représentait, pour nommer définitivement M. Curtius à ce poste.

Malgré les progrès réalisés, il est indéniable que cette quasi-nomination des ministres par les bureaux des fractions de la majorité, met ceux-ci vis-à-vis de ces fractions, dans une situation qui n'est pas celle que devraient avoir les membres d'un Cabinet parlementaire : Au lieu d'être uniquement les chefs de la majorité, les ministres allemands en sont au moins autant les serviteurs et ne sont placés au sommet guère que pour obéir. En fait, ils ne peuvent, dans de telles conditions, se sentir l'indépendance et l'autorité nécessaires, ils prennent peu d'initiatives. Ils se contentent le plus souvent de suivre les impulsions de l'Assemblée. L'on voit, à chaque question nouvelle ou importante qui se pose devant le Reischtag les fractions réunir leurs membres, quelquefois quand la question est plus importante on a recours à des réunions interfractionnelles. Il existe quelque chose d'analogue à ce que l'on appelait en France « la délégation des gauches » sous le ministère Combes. Toutes les mesures graves sont délibérées, d'abord, entre le gouvernement et les fractions. Au lieu de se mettre à la tête de sa majorité et de revendiquer la responsabilité des mesures qu'il veut prendre, le Cabinet s'entend d'abord avec elle, il subit, ainsi, une sorte de tutelle de la part de sa majorité » [13].

C'est une conséquence de la multiplicité des partis et de la disparité de la majorité que cette réalisation moins bonne de l'unité du Cabinet et que le défaut d'autorité qui en résulte.

Une autre conséquence du même fait c'est la longueur très dommageable des crises ministérielles — le 6 juin 1920,

(13) Voir R. Brunet. Op. cit., p. 162, 163, 205, 206, 209 à 211. Ed. Vermeil, « l'Allemagne contemporaine, p. 62. Redslob, « Le régime parlementaire en Allemagne, R. D. P., 1923, p. 524.

s'ouvre ainsi une crise de dix-neuf jours qui aboutira, le 25 juin seulement, après deux tentatives vaines de MM. Müller et Heinze, à la constitution d'un Cabinet Fehrenbach. Le 15 décembre 1924, une crise d'un mois sépare la démission du Cabinet Müller de la formation du Cabinet Lüther (15 janvier 1925), lequel, en tombant, provoquera le 2 décembre 1925 avant d'aboutir le 16 janvier suivant à la nomination d'un deuxième Cabinet Lüther, une crise de six semaines. Les crises les plus courtes sont de 6 à 7 jours : elles paraîtraient longues en France.

Le mode de désignation des ministres par les fractions dont ils font partie, ne facilite la réalisation ni de l'homogénéité, ni de l'unité d'action du Cabinet : Chaque fraction tend à envoyer des représentants dont les convictions nettes et tranchées excluent les « compromissions ». Parfois ce ne sont pas non plus les hommes que leur caractère ou leurs sympathies prédisposent le plus à s'entendre soit entre-eux, soit avec le Chancelier, que les fractions désignent.

Enfin, comme il arrive parfois que malgré tous les efforts qu'on a pu faire, les groupes coalisés n'aient pu se mettre d'accord, et qu'il faut bien pour tant qu'il y ait un ministère — un ou plusieurs groupes promettent leur appui à ceux qui montrent le courage de prendre le gouvernement sans avoir par eux-mêmes la majorité. Alors, entièrement dépendant de l'appui des « partis de soutien », le gouvernement ne sert, en réalité, que la politique de ces partis, qui gouvernent dans la coulisse, sans prendre les responsabilités du Pouvoir [14]. Ou bien encore, le Cabinet se trouve réduit à chercher tantôt à sa droite, tantôt à sa gauche, l'appui de sa politique : C'est ce qu'on appelle la pratique des « majorités de rechange ». C'est ainsi, que tel qu'il s'était constitué, le Cabinet Lüther était destiné en 1926 à faire une politique extérieure de gauche quoique orienté vers la droite au point de vue intérieure [15].

Ces conséquences de l'existence d'un milieu politique divisé en de trop nombreux groupes, ne sont d'ailleurs pas particulières à l'Allemagne — Nous verrons la pratique des majorités de rechange sévir aussi en France à certains mo-

(14) Voir René Brunet. Op. cit., p. 207, 208. Edmond Vermeil. Op. cit., p. 62.
(15) Voir E. Julia. R. Pol. et Parl., 1926, tome 126, p. 294.

ments — pour des causes en partie identiques. L'homogénéité du Cabinet, (c'est-à-dire, l'accord doctrinal sincère et profond), est très réduite en Allemagne, par le fait des coalitions et de la nécessité d'accorder un trop grand nombre de groupes, dont les idées sont trop tranchées pour que leurs convictions communes soient une base bien solide à l'action du cabinet. L'unité du gouvernement en souffre, comme son autorité :

Sans doute l'on essaye d'y réaliser l'unité d'action sur l'ensemble des questions générales, mais cette unité d'action demeure peu profonde, quand même, elle peut se réaliser.

La responsabilité politique collective joue, mais d'une manière factice : Le Cabinet se retire, mais presque toujours sa chute n'indiquant qu'une faiblesse momentanée, ou, au plus, un remaniement de la composition de la majorité, plusieurs des membres démissionnaires reviennent dans le Cabinet suivant représenter la participation de leur parti à la nouvelle majorité : Ainsi pratiquée, la solidarité gouvernementale est plus apparente que réelle. La grande faiblesse des Cabinets s'est montrée par la chute de certains ministères, qui n'ont pas attendu l'émission d'un vote de défiance pour se retirer.

L'instabilité a été à certains moments, très réelle.

Du 13 février 1919 au 1er avril 1930, seize Cabinets se sont formés successivement en Allemagne d'une durée moyenne d'environ : huit mois. Ce sont : les Cabinets Scheidemann (deuxième) du 13 février 1919; Baüer (21 juin 1919); Müller (fin mars 1920); Fehrenbach (25 juin 1920); Wirth (10 mai 1921); Cuno (21 novembre 1922); Stresemann (12 août 1923); Marx (30 novembre 1923); Deuxième Cabinet Marx (27 mai 1924); Lüther (15 janvier 1925); Deuxième Cabinet Lüther (19 janvier 1926); Troisième Cabinet Marx (19 mai 1926); Quatrième Cabinet Marx (20 janvier 1927); Cabinet Hermann-Müller (28 juin 1928); Cabinet Brünning (mars 1930).

Ces Cabinets sont parfois renversés par les coalitions les plus hétérogènes, ainsi en est-il, le 17 décembre 1926, du troisième Cabinet Marx, contre lequel s'est formée une alliance évidemment insusceptible de gouverner, des nationalistes et des socialistes.

D'ailleurs, ces ministères manquent souvent de programme bien net — et cela encore est une conséquence du fait des

coalitions. Pour donner une idée de la difficulté de former un Cabinet dans cet état des partis, prenons un exemple :

Lorsque les élections de 1928 amènent la défaite des nationalistes et une diminution du centre-catholique, coupable de les avoir souvent soutenus, le quatrième Cabinet Marx, qui s'appuyait sur une coalition des démocrates, du centre catholique et des populistes, soit : 190 députés sur 420 — et cherchait l'appoint nécessaire à son existence, tantôt à gauche, tantôt, plus souvent, chez les nationalistes, se retire. M. Hermann-Müller est, le même jour (12 juin 1928) appelé à lui succéder, mais n'ayant pu réaliser une « grande coalition » [16] il doit revenir à une coalition moins large, dite « coalition de Weimar » [17]. Là encore, il échoue du fait de l'opposition des populistes bavarois. Alors, il constitue un « Cabinet de têtes » composé d'hommes tirés de tous les groupes de la grande coalition [18] qu'il espérait devoir attirer au Cabinet assez des voix de leurs groupes pour constituer une majorité [19].

Qu'un Cabinet constitué dans de semblables circonstances, ne puisse se mettre très aisément d'accord sur un programme net — voilà ce qui ne surprendra pas.

Trois grandes difficultés se posaient lors de la constitution du Cabinet : fixation de la date de la fête nationale — construction d'un croiseur — remaniement du Cabinet prussien. L'accord ne put se faire de suite : la déclaration ministérielle resta dans le vague sur ces trois points : L'accord ne se fit que plus tard par des transactions.

Les Cabinets allemands ne réalisent qu'une très faible homogénéité doctrinale, leur unité d'action est superficielle et peu durable, l'instabilité qui tend à s'atténuer est cependant très réelle, la désolidération gouvernementale enfin, est la conséquence — d'ailleurs inévitable — de la situation.

(16) (Populistes, centre-catholique, populistes-bavarois (fraction détachée du centre), démocrates, et social-démocrates).

(17) (Sociales-démocrates, démocrates, centre).

(18) (Notamment, Mrs Stresemann et Curtius, populistes, désavoués par leur parti).

(19) (Encore la composition d'un tell Cabinet dépend-elle tellement des groupes, qu'à sa formation, c'est le centre qui a élu celui de ses membres. M. Von Guérard qui en fit partie, et qu'à la mort de M. Stresemann, le parti populiste décida le 26 novembre 1929, que si le chancelier appelle M. Curtius à le remplacer, ce serait M. Bauch qui succédera aux fonctions de M. Curtius. On ne laisse pas au Chancelier la faculté de choisir).

Depuis le premier Cabinet Scheidemann de novembre 1918, pas un ministère qui n'ait compris plusieurs membres du précédent. Parfois l'ancien président du conseil lui-même redevient simple ministre dans une combinaison nouvelle, formée par un homme politique, qui, souvent, était ministre déjà dans le précédent Cabinet.

Ainsi, M. Müller, ministre des Affaires Etrangères du Cabinet Baüer, devient-il chancelier en mars 1920, tandis que M. Baüer quitte la Chancellerie pour être simple ministre du Cabinet Müller. Quand le Chancelier Wirth succède, le 10 mai 1921, au ministère Fehrenbach, beaucoup des ministres demeurent au gouvernement : MM. Gessler (défense nationale), Hermes (ravitaillement), Giesbert (P. T. T.) et le Général Groener (transports) ne changent même pas de portefeuille — Le nouveau Chancelier est le ministre des finances de son prédécesseur — le Cabinet Lüther, qui, le 15 juin 1925, succède au Cabinet Marx après les élections, représente une coalition, non pas opposée à la précédente, mais assez différente néanmoins dans sa composition : Les ministres qui appartiennent aux éléments communs aux deux coalitions successives restent au Pouvoir. M. Gessler reste ministre de la Reichswehr, à travers tous les Cabinets successifs du 25 juin 1920 au 4 janvier 1928, M. Stresemann a occupé jusqu'à sa mort (1929) les affaires étrangères qu'il détenait depuis le 30 novembre 1923. Sans doute, cela atténue les inconvénients de l'instabilité, mais aussi cela montre jusqu'où l'on en arrive dans la voie de la désolidarisation ministérielle.

L'exemple sous ce rapport le plus typique en Allemagne, est fourni par le troisième Cabinet Marx, qui, succédant le 19 mai 1926, au 2e Cabinet Lüther, *renversé* le 12 par le Reichstag, comprend exactement à l'exception du seul Docteur Lüther, tous les membres du précédent ministère.

Que conclure de cette étude de la pratique de l'unité du Cabinet en Allemagne ?

Deux constatations s'imposent avec une force particulière :

1° Peu à peu ce qui était spécifiquement la conception constitutionnelle de l'unité du Cabinet adoptée à Weimar a disparu : En fait, la politique générale du Cabinet est concertée entre tous les ministres — même, souvent, entre toutes les frac-

tions coalisées : elle n'est plus le fait du seul chancelier — Ce qui est proprement allemand, dans cette façon de concevoir l'unité du Cabinet, s'est révélé inapplicable.

2° Les conditions du milieu politique, la multiplicité des partis surtout, n'ont pas permis au Cabinet de réaliser en son sein cette forte unité que supposait l'application de la responsabilité du Chancelier, c'est-à-dire, en fait, de la responsabilité collective du Cabinet à tout le domaine de la politique générale. Insuffisamment homogènes et uns pour connaître dans tous les cas où les institutions le voudraient une responsabilité vraiment solidaire, les Cabinets allemands, dépourvus de l'autorité indispensable devant le Parlement, trop asservis aux groupes — instables bien souvent, faibles presque toujours — ne pouvaient présenter une unité que les conditions du milieu rendaient irréalisable.

Peu à peu, à force de s'y accoutumer, la désolidarisation a paru presque normale : La Constitution de Weimar peut avoir été l'œuvre de juristes éminents, (elle est pour une grande part, celle de Preuss [20] paraît-il) — elle a eu le tort de beaucoup de constitutions : celui d'être faite pour consacrer telle conception constitutionnelle a priori, et non en vue de légiférer « les règles que l'état du milieu politique pouvait permettre d'appliquer ».

Sans doute, les difficultés dans lesquelles s'est longtemps débattue l'Allemagne ayant diminué, le Gouvernement a pu reprendre un peu de l'autorité qu'il avait perdue. Néanmoins, la pratique constitutionnelle actuelle de l'Allemagne est bien loin de répondre encore à une saine conception du parlementarisme, notamment, en ce qui concerne la part tout à fait exagérée qui est faite aux partis et aux groupes dans l'exercice du pouvoir, dans la désignation des ministres, dans la direction de l'activité gouvernementale.

Certains croient [21] (tel est le cas de Messieurs Esmein et Nézard et aussi celui de M. Wirth) [22] que le régime parlementaire est appelé à disparaître bientôt en Allemagne. M. Wirth dit même — au profit du fascisme. — Peut-être y a-t-il là quelque exagération. Il faut reconnaître cependant que l'imperfection

(20) Voir Mirkine Guetzevitch. Op. cit., R. D. P., 1928, p. 51.
(21) Esmein, « Eléments », 1927, I, p. 289, 292 et 293, note 318.
(22) En ce sens un article dans la Deutsche Republik au début de 1929.

de la pratique parlementaire allemande et les grands inconvénients qui en résultent chaque jour, peuvent constituer une menace : Une réforme des mœurs, une réforme des institutions aussi, ne seraient pas inutiles si l'on veut éviter des changements profonds [23].

(23) Voir encore Karl Schmitt : Verfassungslehre. Leipzig, 1928, et Has-

B

LA PRATIQUE DE L'INSTITUTION DE L'UNITÉ DU CABINET DANS LES PAYS OU LES CONSTITUTIONS LA CONÇOIVENT SELON SA FORME « FRANCO-ANGLAISE ».

En fait, ces pays constituent la quasi-totalité des états parlementaires.

Pour mettre de l'ordre dans cette étude, nous distinguerons donc entre les Etats parlementaires dans le milieu politique desquels on ne rencontre qu'un petit nombre de partis, bien disciplinés — qui permettent la pratique du « gouvernement de parti »; et ceux — plus nombreux — où la multiplicité ou l'indiscipline des groupes oblige à constituer des cabinets de coalition : Au point de vue de la réalisation de l'unité du Cabinet il est certain que cette distinction est capitale — la réalisation de l'homogénéité gouvernementale étant nécessairement beaucoup plus restreinte dans le second groupe.

I°

L'APPLICATION DE LA CONCEPTION FRANCO-ANGLAISE DE L'UNITÉ DU CABINET DANS LES PAYS OU L'EXISTENCE D'UN PETIT NOMBRE DE GRANDS PARTIS PERMET OU A PERMIS LA PRATIQUE DU « PARTY GOVERNMENT ».

Chapitre I.

L'unité du Cabinet en Angleterre.

Plan : La pratique parlementaire anglaise trouve un intérêt particulier dans le fait que l'Angleterre est à la fois « mater parliamentorum » et le plus grand des Etats parlementaires modernes.

Nous y envisagerons successivement : 1° La manière dont s'y réalise l'unité du Cabinet en ses trois éléments; homogénéité, unité d'action, solidarité ministérielle. 2° Les conséquences que la saine réalisation de l'unité du Cabinet entraîne dans la pratique parlementaire anglaise. 3° Les critiques que soulève encore le fonctionnement du régime. 4° Dans une courte conclusion, nous résumerons les enseignements de cette étude.

Section I.

comment se réalise en angleterre l'unité du cabinet.

Il y a presque toujours en Angleterre un seul parti au pouvoir en face d'une opposition également une ou à peu près. Par exception, on a vu parfois le parti au pouvoir avoir besoin pour gouverner de la neutralité ou de la bienveillance d'un groupe de l'opposition — ç'a été le cas des deux derniers Cabinets travaillistes.

Les institutions de l'Angleterre au point de vue de l'unité du Cabinet, identiques d'ailleurs à celles de la France, ont été décrites plus haut : nous n'y reviendrons pas. Le Cabinet y est un et collectivement responsable de tout ce qui regarde la politique générale, c'est-à-dire, de toutes les décisions portant sur des questions d'importance générale — Ces décisions doivent être prises en conseil des ministres. Le président du conseil,

symbole de l'unité du Cabinet dont il est le chef, constitue celui-ci et en dirige l'activité — son action est censée celle du Cabinet entier.

Si ce n'est qu'au conseil des ministres anglais n'entrent pas absolument tous les membres du gouvernement, et aussi que le Cabinet anglais n'a pas d'existence légale [1] et n'est responsable que devant l'une des chambres, qu'enfin le chef de l'Etat n'assiste pas à ses délibérations — il n'y a pas de différence notable entre les institutions françaises et celles de l'Angleterre sur ce point [2].

A) *Réalisation de l'homogénéité doctrinale :* En Angleterre, cette condition idéale de la pratique du parlementarisme qu'est l'existence de deux grands partis très puissants, a précédé et amené la formation du régime parlementaire : Dominés, l'un par l'esprit de conservation, l'autre par l'esprit de progrès, ces deux partis se succèdent au pouvoir et dans l'opposition pendant tout le cours du XVIII[e] siècle, ils permettent d'y constituer presque toujours, des Cabinets homogènes.

Sans doute, à l'intérieur même de chacun des deux partis, il y a toujours existé quelques divergences légères — questions de personnes, par exemple [3], ou encore, difficulté d'un groupe à suivre les idées de certains de ses chefs [4] — qui peuvent occasionner un certain fractionnement. Elles sont rarement assez graves pour amener une rupture entre les fractions, et l'on ne peut nier que l'Angleterre ait connu aux XVIII[e] et XIX[e] siècles un régime de succession au pouvoir de deux grands partis forts et disciplinés, capables d'assurer au Cabinet une majorité fermement unie et d'une très grande homogénéité doctrinale [5].

(1) Seul, le Très Honorable Conseil Privé de Sa Majesté est connu par les Lois).

(2) Voir sur l'Inexistence légale du Cabinet anglais Tood. Op. cit. Trad. Fr. tome 2, p. 1 et 2, Fischel « Institutions de l'Angleterre ». Trad. Vogel, I, p. 258, 259. Campbell, Lives of the Chief-Justices, 3, p. 187, 188. Macaulay, Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre, « Ed. Tauchnitz, 7, p. 247. Dicey, « Introduction à l'Etude du Droit Constitutionnel ». Préface par Ribot, p. XI. Ch. de Chanlaire. Op. cit., p. 9 et 16.

(3) Ainsi voit-on en 1901 le groupe libéral divisé entre deux chefs : Sir Henry Campbell Bannermann et Lord Roseberry.

(4) Ainsi les revues libérales de Pitt « upon the Catholic question and the governement of Ireland », faillirent en 1801 diviser le groupe conservateur.

(5) Voir Esmein, « Eléments », 1921, I, p. 242, 243, 252, 254. Bryce. Op. cit., p. 117 et 118. Mac Kenna, « La Vie Politique et Parlementaire en Angleterre », R. Pol. Parl, 1900, tome 23, p. 665, tome 31, p. 617. Pellew Life of Lord Sid-

Sans doute, il a pu arriver parfois qu'un parti ne pût se soutenir seul au pouvoir, et dût chercher l'appui de l'un des petits groupes, peu nombreux, qui, presque toujours, ont existé à côté des deux grands partis historiques. On a vu même, quelques Cabinets de coalition : Ainsi, le ministère de tous les talents en 1806. On a vu un Cabinet Tory faire une politique étrangère et religieuse conforme aux idées libérales (Cabinet Canning) et contraire à celles de son parti [6]. La même chose arriva à un autre Cabinet conservateur sur les « corn laws » (Cabinet R. Pel) en 1846. Une autre coalition se remarque en 1852, celle d'une fraction conservatrice (les Peelistes) avec les libéraux contre le Cabinet conservateur de Lord Derby. Mais, l'homogénéité doctrinale manquait par trop à cette coalition [7] et le Cabinet Aberdeen qui la représentait au pouvoir, s'écroulait après deux ans de discordes. On a vu très souvent le parti au pouvoir, en tomber du fait de ses divisions, et y remonter après avoir, dans l'opposition, refait son unité [8].

Malgré ces fractionnements qui se produisent parfois dans les grands partis anglais, l'homogénéité doctrinale y reste très grande. Même, à la fin du XIX[e] siècle, on évite de plus en plus de laisser des « questions ouvertes » pour lesquelles « les ministres restent libres de voter comme il leur plait » [9]. Parce qu'elles risquent — dans les Cabinets comme dans le parti — de provoquer des scissions : Dès qu'il y a une question ouverte, l'homogénéité doctrinale n'est plus parfaite et le schisme risque de s'introduire dans le parti.

L'exemple fourni par le Cabinet unioniste de M. Balfour en 1903 est typique : Le 17 juillet 1903 un discours d'un ministre, M. Chamberlain, révèle un désaccord entre lui et quelques autres ministres sur une « question ouverte » au sujet du régime douanier. En quelques mois, ce désaccord amène la démission de la plupart des ministres et oblige M. Balfour à un remaniement qui rétablisse l'homogénéité doctrinale complète du Ca-

mouth, 2, p. 254 et ss., 298, 301. Erskine May. Op. cit. en anglais, 1901, 2 p. 174, 175.

(6) Voir Erskine May. Op. cit, 2, p. 189, 190.

(7) Voir Erskine May, Op. cit., 2, p. 215 à 218.

(8) Voir Erskine May. Op. cit., 2, p. 177, 179, 182, 183, 186, 189 à 195, 203, 205, 206, 212, 213, 215, 219, 221, 222 (en anglais).

(9) Voir Lawrence Lowell : « Le Gouvernement de l'Angleterre ». Ed., Fr., I, p. 77 et ss. et Chronique Constitutionnelle de l'Angleterre, R. D. P., 1906, p. 614 et ss.

binet [10]. Aussi les partis anglais se sont-ils attachés, à partir de la fin du XIXe siècle, à supprimer toute « question ouverte » [11] et ce, avec d'autant plus d'ardeur que leur ancienne dualité que ne compromettait pas autrefois l'existence de quelques très petits groupements secondaires (Irlandais, Labouristes) s'est trouvée, d'abord compromise, puis renversée, par les progrès d'un de ces groupes, plus exactement, du groupe travailliste — et par une décadence du parti libéral. Malgré la stricte discipline des grands partis, qui a fait dire que « c'est devenu un truisme « que rarement, si même jamais, les votes sont changés par « un discours prononcé à la Chambre » [12], malgré l'exagération à laquelle ils ont même poussé le souci d'assurer l'homogénéité gouvernementale [13] — les Cabinets anglais avaient dû, dès le début du XXe siècle, accepter, rechercher même, l'appui de groupes secondaires. Ainsi, en 1906, le Cabinet libéral recourut pour gouverner au soutien des Irlandais et du Labour-party, et si leur majorité devint ainsi considérable, elle n'en fut pas plus solide [14]. Néanmoins, jusqu'en 1914 l'homogénéité du Cabinet subsiste entière, en ce sens que tous ses membres appartiennent d'ordinaire au même parti.

La guerre de 1914-1918 fait subir tout à coup à la pratique parlementaire anglaise, une transformation radicale. Déjà, en 1906, les libéraux avaient dû leur victoire électorale au concours des Irlandais, mais en juin 1915, le Cabinet libéral jusque là au pouvoir, forme avec les conservateurs et les travaillistes une coalition assurée de la bienveillance des nationalistes irlandais.

Le fait d'une coalition était si inusité, le mot « coalition » sonnait si mal aux oreilles anglaises, qu'il fallut expliquer (discours Asquith des 3 et 15 juin 1915) que la nécessité s'était montrée de réaliser devant l'ennemi l'Union Nationale [15].

(10) Voir Jéze, « Chronique Constitutionnelle de l'Angleterre, « Revue du Droit Public, 1905, tome 22, p. 179 à 180.

(11) Voir Tood. Op. cit., 2, p. 118 et ss., I, p. 405 et ss. Anson. Op. cit., 2, p. 143 et ss.

(12) Voir Jenks Parliamentary England.

(13) Allant jusqu'à obliger à la retraite les principaux personnages de la maison du prince qui appartenaient à des familles de convictions opposées ainsi voit-on le grand Chambellan, le Senechal, le Grand Veneur, huit grooms in waiting, et la maîtresse des robes s'en aller avec le ministère, par crainte des intrigues de cour).

(14) Voir Jéze, « Chronique Const. de l'Angl. », R. D. P., 1906, p. «18.

(15) Voir dans le même sens, Discours de M. Bonar Law du 9 août 1916, cité dans Parlementary Debates, Vol. 72, p. 557 et ss.

Plus tard, dans le Cabinet Lloyd George de décembre 1916, l'homogénéité devait être moindre encore du fait de l'introduction dans le ministère de techniciens extra-parlementaires. Le chef du Cabinet, M. Lloyd George abandonnait à M. Bonar Law, chef des conservateurs (en minorité dans le Parlement), le rôle de Leader de la majorité — Ces ministères anglais de coalition, allant d'une extrémité à l'autre du Parlement, n'avaient plus à proprement parler d'homogénéité doctrinale : le sentiment national était leur seule conviction commune [16]. Au reste, les anglais ne pensèrent pas un moment à imposer à un semblable Cabinet les mêmes institutions de l'unité politique du gouvernement. Le premier résultat de la coalition fut de remplacer au moins dans une large mesure, la responsabilité collective par la responsabilité individuelle : Mais la coalition était trop contraire à l'esprit anglais pour se maintenir longtemps après la guerre.

Dès octobre 1922, la coalition prend fin : elle s'était désagrégée peu à peu par suite de la scission, le 4 décembre 1916 entre les libéraux coalitionnistes (Lloyd George) et anti-coalitionnistes (Asquith). Les élections de 1918 éprouvent fortement le parti libéral : il ne lui reste que 165 sièges sur 272 qu'il avait eus en 1910, et 38 libéraux de la nuance Asquith se rangent à l'opposition. Les unionistes avaient à eux seuls la majorité au Parlement et une partie d'entre eux (48 sur 382) se refusaient à entrer dans la coalition — La plupart des irlandais et les travaillistes, se prononçaient aussi contre la coalition, dans laquelle les conservateurs finissaient par trouver que leur place ne correspondait pas à leur importance numérique. D'autre part, les libéraux finissent par décider de reprendre leur indépendance à l'égard d'un Cabinet soutenu presque exclusivement par les conservateurs (congrès de Glasgow du 30 avril 1920 et de Leamington du 7 mai 1920) et le groupe Asquith se rapproche même des travaillistes [17].

(16) Voir Chronique Politique d'Angleterre R. D. P., 1916, p. 426, 429, 614 et ss. R. Redslob, « Le Régime Parlementaire » 1924, p. 89. Discours Asquith des 3 et 15 juin 1915. Esmein, « Eléments », 1921, I, p. 247 à 250, 1927, I, p. 267, P. Barrière, « Le Droit Public Français dans la Première Période de la Guerre », thèse 1922, p. 15 et 16. J. Barthélémy, « Le Gouvernement par les Spécialistes et la récente expérience anglaise, « Revue des Sciences Politiques, 15 avril 1918, p. 193 et ss. Barthélémy, « Le Problème de la Compétence » Piggot, the true truce dans the Times 15 novembre 1916.

(17) Voir le Temps, 15 mai 1920 et Elliot : « the Case for a permanent

Le parti conservateur, lui-même, enfin, abandonne la coalition le 19 octobre 1922, dans un congrès tenu au Carlton Club — et, après la chute de M. Lloyd George, prend le pouvoir et se le fait confirmer par le résultat des élections du 16 novembre 1922 : L'Angleterre retourne à la pratique des Cabinets homogènes. On voit alors se succéder les Cabinets de MM. Bonar Law (1922) et Stanley Baldwin (1923) (conservateurs) — de M. Mac-Donald (Travailliste) — (ce dernier gouvernant grâce à l'appui des libéraux, tombe le 8 octobre 1924 quand cet appui vient à lui manquer). Un second Cabinet Baldwin lui succède, et, le 5 juin 1929, un deuxième Cabinet Mac-Donald qui, comme le premier, ne vit qu'avec l'appui des voix libérales.

B) *La réalisation de l'unité d'action dans le Cabinet anglais :* Déjà, l'homogénéité très grande des Cabinets britanniques, y facilite énormément la réalisation de l'unité d'action — mais aussi, le fait du gouvernement de parti renforce considérablement cet élément tout à fait essentiel à l'existence d'une forte unité dans le domaine de l'action qu'est l'autorité du premier ministre.

Chef d'un parti qu'il a mené à la victoire et que cette victoire sacre premier ministre, le « premier » anglais n'aura pas d'autres aides que les principaux lieutenants de l'Etat-Major du parti, qu'il se choisira pour collaborateurs, et qui sont déjà accoutumés à lui témoigner de l'obéissance comme à collaborer entre eux. Le premier ne rencontre pas ici, ces défiances cachées, ces obstacles à son autorité qui le limiteraient dans un Cabinet de coalition — aussi l'évolution de la pratique anglaise, s'oriente-t-elle toujours plus nettement, dans le sens de l'exaltation de l'autorité du chef du gouvernement.

Le premier est à ce point libre dans le choix de ses collègues qu'on a noté déjà qu'en 1900, Lord Sasilbury fit ministres son fils, son gendre, et plusieurs neveux [18]. Si le premier est obligé par les circonstances, de prendre pour ministre un homme influent, mais qui, personnellement, lui est peu sympathique,

coalition party » dans Review of Views, janvier-février 1920, p. 31. Enfin, Pringle « the Case against a permanent..., » ibid., p. 35.

(18) Voir R. R. P., 1905, Art. de Jeze, p. 175. Sibert, op. cit., p. 188, 189, 212, 213, 152 à 157, 215 et 216. Ansoi, « Loi et Pratique », Ed. Fr., 2, p. 128 et 209. Clive Bigham the Prime Minister of England (New-York 1923). Duguit, Traité IV, p. 817. Bulwer : Life of Palmerston, I, p. 53 et ss.

il lui donnera un portefeuille qui ne confère pas l'entrée au conseil de Cabinet [19].

En Angleterre, le premier ne prend d'habitude pas de portefeuille, afin de pouvoir se consacrer plus exclusivement à sa tâche de direction de l'activité gouvernementale : il est soit Premier Lord de la Trésorerie, soit Lord Privy Seal — charges purement honorifiques [20].

C'est le premier qui réunit le Cabinet, — ces réunions sont secrètes, le chef de l'Etat n'y assiste pas et l'autorité du premier y est d'autant plus grande qu'il est l'intermédiaire normal entre le Cabinet et le Roi. L'autorité du premier est extrêmement forte sur le Cabinet : Outre son influence subjective qui est variable à l'infini, on admet qu'il puisse, s'il s'agit d'un problème se rattachant directement aux principes généraux de la politique gouvernementale, opposer son veto ou imposer sa manière de voir [21]. Le premier anglais a véritablement toute la force et l'autorité nécessaires à l'accomplissement de sa tâche unificatrice : Il les tire, surtout, de sa qualité de chef de la majorité.

La tradition anglaise lui permet d'exercer très rigoureusement son pouvoir de direction et de contrôle de l'action de ses collègues : Il les oblige à lui soumettre leurs différents, leurs discours aussi, et les nominations les plus importantes — il contrôle tout spécialement les Affaires Etrangères — De telle manière, que, dès 1914, on voyait, en Angleterre, se plaindre parfois de cette autorité que certains disaient excessive, du premier ministre : « le premier domine tout le sou-« verain, les lords s'effacent devant le chef du Cabinet à « l'avis duquel, dans le gouvernement même, la plus grande « déférence est due » [22].

Enfin, son titre même, longtemps inconnu légalement, fut admis dans le texte du traité de Berlin de 1878, et par une pro-

(19) Sibert, op. cit., p. 215, 216.

(20) Quelquefois, il est arrivé qu'il prît un portefeuille : ainsi fiit Lord Salisbury en 1900 : il prit le foreign office, cela est très rare.

(21) Voir Tood, op. cit., 2, p. 174 et I, p. 116. Anson, op. cit., 2, p. 154. Sibert, op. cit., p. 248, 251, 258 à 262. Dupriez, « Les Ministres », I, p. 51 et 52.

(22) Discours de Lord Grey en 1909. Voir S. Amos, « Fifty years of the english constitution », p. 28, et « Le développement de la constitution anglaise », par E. A. Frieemann, p. xviii de l'introduction. Voir encore Sibert, op. cit., p. 327, 267, 269, 278, 280, 281, 299, 300, 202.

clamation royale sur des questions de préséance du 12 décembre 1905.

Malgré la transformation du Cabinet de parti en Cabinet de coalition pendant la guerre, l'énorme autorité du chef de Cabinet s'accrut encore; elle atteignit son maximum dans la personne de M. Lloyd George : Il est certain que la difficulte de maintenir la coalition, le besoin d'autorité, plus vivement ressenti en des circonstances tragiques, y furent pour beaucoup — la forte personnalité de M. Lloyd George aussi [23], et aussi l'institution de ce cercle plus étroit que fut le Warcommittee. Cette autorité devient finalement telle que l'on vit M. Lloyd George émettre, soutenu par l'opinion générale, la prétention que le premier ministre décide seul la dissolution, la conseille au roi de sa propre initiative, sans consulter ses collègues [24], prétention qui, selon Swift, Mac Neil attaque la racine même du principe de l'unité du Cabinet (« Strikes at the very root of the cardinal Principle of an homogeneous Cabinet with collective responsibility ») [25]. Le premier ministre, selon Swift Mac Neil, devient « all power full » — tout puissant. — Ce qui le fait conclure avec un peu d'exagération : « To day, the country is governed through a dictatorship ». Il est certain que M. Lloyd George, qui, en outre, de sa fonction de premier Lord de la Trésorerie avait pris la direction effective, sinon nominale, des affaires étrangères, avait fini par dominer complètement le Cabinet.

La chute de la coalition de M. Lloyd George, fit rentrer le pouvoir du premier ministre, dans ses limites antérieures. M. Bonar Law « abandonna la manière autocratique « de M. Lloyd George », « notamment dans le domaine des affaires étrangères. Mais cette autorité du Premier est restée immense, et, par rapport à ce qu'elle était en 1914, elle a plutôt augmenté. Les premiers ministres restent, en général, au poste de premier Lord de la Trésorerie — (à l'exception de M. Mac Donald qui, dans son premier Cabinet, prit les affaires étrangères, ce qu'il n'a pas renouvelé en 1929). Ainsi, uniquement consacré à sa tâche de direction suprême, doué d'une

(23) Voir Redslob, « Le régime parlementaire » 1924, p. 90, 91.
(24) Voir R. Redslob, op. cit., p. 92.
(25) Swift Mac Neil « the prime minister and the prérogative of dissolution » dans fortnighthy review mai 1922, p. 744, et Green « an omnicompétent prime minister » dans « the nineteenth century » 1920, p. 1 et ss.

autorité immense, le premier ministre anglais est véritablement le « chef » du Cabinet qui trouve vraiment en lui le moyen le plus parfait d'une très grande unité d'action.

Le Conseil des Ministres, aidé par l'extrême homogénéité des Cabinets et la grande autorité du premier, a pu, en Angleterre, trouver son rôle de direction et de coordination très largement facilité. Toutefois, malgré que tous les ministres anglais n'en fassent pas partie, il faut reconnaître, et l'on s'en est plaint bien souvent, que ce conseil est trop nombreux pour délibérer utilement et surtout rapidement : Aussi, un « inner-circle » s'est-il formé dans son sein, comprenant les têtes les plus remarquables du parti au pouvoir — qui « prépare », ou même, bien souvent, établit d'avance à peu près complètement, les décisions que prendra le Cabinet.

Pendant la guerre, cette difficulté de faire délibérer 25 à 30 ministres ensemble, a eu pour conséquence la création du War Committee. Il n'a pas survécu au Cabinet de coalition. En fait, il faut le reconnaître, la réalisation de l'homogénéité doctrinale, comme celle de l'unité d'action, ont été, et sont quasi-parfaites dans le Cabinet Anglais — même à l'époque contemporaine où cependant, l'existence et l'accroissement d'un tiers parti : le groupe travailliste a produit des circonstances moins favorables que dans le passé.

C) *Réalisation de la solidarité ministérielle :* Elle s'est, elle aussi, révélée à peu près parfaite en Angleterre. Jamais, depuis extrêmement longtemps, l'on n'a vu les membres d'un Cabinet renversé revenir en partie au pouvoir, ni un simple remaniement ministériel avoir lieu à la place d'une démission collective du Cabinet : Homogènes dans la doctrine et unis dans l'action sur toutes les questions générales ou à peu près, les Cabinets anglais se sont tout naturellement, et sans effort, montrés solidaires. La responsabilité collective a toujours joué, et d'une façon réelle et sérieuse, quand elle devait le faire. Même, depuis 1867, aucun ministre n'est tombé seul sur un vote du Parlement. Cela montre beaucoup de soin du Parlement à ne pas ébranler le Cabinet pour une faute individuelle.

L'unité politique du Cabinet, dans tout le domaine de la politique générale, s'est donc pleinement réalisée en Angleterre, telle que la souhaitaient les institutions.

Section II.

CONSÉQUENCES DE CETTE SAINE RÉALISATION DE L'UNITÉ DU CABINET, SUR LA PRATIQUE PARLEMENTAIRE ANGLAISE.

A) *L'instabilité gouvernementale,* vice tant reproché à la pratique constitutionnelle de la plupart des Etats parlementaires, *se trouve évitée,* grâce à la grande homogénéité du Cabinet et de la majorité, qui, se trouvant dans la plupart des cas aux mains d'un seul parti bien discipliné, sait supporter la légitime autorité de ses chefs et les appuyer constamment de ses suffrages. Un Cabinet dure en général, sauf changement dû à des causes non politiques, (maladie, mort du Premier) autant que le pouvoir du parti qui l'a soutenu. Si nous prenons, par exemple, la liste des Parlements anglais de 1801 à 1905, nous en trouvons 27 pour 104 ans d'une durée moyenne de près de quatre ans et, pendant ces mêmes années, se succèdent seulement 33 ministères d'une durée moyenne supérieure à trois ans — Encore, ces trente trois Cabinets sont-ils réductibles à vingt-deux, onze d'entre eux, n'ayant fait que continuer les Cabinets précédents dont le chef avait dû se retirer pour raison de santé [26].

De 1835 à 1905, d'après un tableau publié par M. Jèze [27] il n'y a eu que vingt-deux orientations politiques différentes et successives. Il en ressort qu'en soixante dix ans, l'alternance des libéraux et des conservateurs a fait demeurer chacun des deux partis, trente cinq ans au pouvoir.

La pratique anglaise la plus récente confirme ces données. En 1900, nous trouvons au Pouvoir un Cabinet conservateur, celui du *Marquis de Salisbury,* auquel, après le succès de la guerre du Transvaal le corps électoral renouvelle sa confiance (dissolution du 17 sept. 1900). Il continue à tenir le pouvoir jusqu'au 11 juillet 1902 où Lord Salisbury, fatigué, laisse, à la tête d'un Cabinet identique, son neveu, *M. Balfour :* Celui-ci, le 5 octobre 1903, est amené, sans vote du Parlement, à remanier

(26) Voir Tableaux de la Succession des Parlements, Partis, Ministères au Pouvoir en Angleterre du 22 janvier 1801 au 8 janvier 1906. Tableaux I et I bis.

(27) Voir Chronique Constitutionnelle de l'Angleterre 1906, p. 110.

Tableau I

SUCCESSION DES PARLEMENTS, DES PARTIS ET DES MINISTÈRES AU POUVOIR EN ANGLETERRE DU 22 JANVIER 1801 AU 8 JANVIER 1906.

Nombre de Parlements	Dates de réunion.	Dates de dissolution	Nom du parti au pouvoir	Durée de son pouvoir	Nom des Cabinets.
1	22 Janvier 1801.	29 Juin 1802.	Tory	4 ans, 308 jours	H. Addington.
2	16 Novembre 1802.	24 Octobre 1806.			W. Pitt.
3	15 Décembre 1806.	29 Avril 1807.	Whig	1 — 43 —	Lord Grenville.
4	22 Juin 1807.	29 Septembre 1812.	Tory	22 — 234 —	Duc de Porland.
5	24 Novembre 1812.	10 Juin 1818.			Spencer Perceval.
6	14 Janvier 1819.	29 Février 1820.			Comte de Liverpool.
7	21 Avril 1820.	2 Juin 1826.			G. Canning et Vte Goderich.
8	14 Novembre 1826.	24 Juillet 1830.			Duc de Wellington.
9	26 Octobre 1830.	30 Avril 1831.	Libéral	4 — 31 —	Comte Grey.
			—	— —	Vte Melbourne.
10	14 Juin 1831.	3 Décembre 1832.	—	— —	—
11	29 Janvier 1833.	30 Décembre 1834.	Conservateur		R. Peel.
12	19 Février 1835.	17 Juillet 1837.	Libéral	6 — 144 —	Vte Melbourne.
13	15 Novembre 1837.	23 Juin 1841.	—	— —	—
14	19 Août 1841.	23 Juillet 1847.	Conservateur	4 — 296 —	Sir R. Peel.
15	18 Novembre 1847.	1er Juillet 1852.	Libéral	5 — 230 —	Lord J. Russel.
			Conservateur	293 —	Comte Derby.
16	4 Novembre 1852.	21 Mars 1857.	Libéral	5 — 43 —	Comte d'Aberdeen.
					Vte Palmerston.
17	1er Avril 1857.	23 Avril 1859.	Conservateur	1 — 106 —	Comte Derby.
18	31 Mai 1859.	6 Juillet 1865.	Libéral	6 — 354 —	Vte Palmerston.
					Lord Russell.
19	1er Février 1866.	11 Novembre 1868.	Conservateur	2 — 148 —	Comte Derby.
					B. Disraeli.
20	10 Décembre 1868.	26 Janvier 1874.	Libéral	5 — 70 —	Gladstone.
21	5 Mars 1874.	24 Mars 1880.	Conservateur	6 — 59 —	Lord Beaconsfield.
22	29 Avril 1880.	18 Novembre 1885.	Libéral	5 — 56 —	Gladstone.
			Conservateur	221 —	Marquis de Salisbury.
23	12 Janvier 1886.	26 Juin 1886.	Libéral	175 —	Gladstone.
24	5 Août 1886.	28 Juin 1892.	Conservateur	6 — 23 —	Marquis de Salisbury.
25	4 Août 1892.	8 Juillet 1895.	Libéral	2 — 314 —	Gladstone.
					Comte Roseberry.
26	12 Août 1895.	25 Septmbre 1900.	Unioniste	10 — 157 —	Marquis de Salisbury.
					M. A. Balfour.
27	3 Décembre 1900.	8 Janvier 1906.	—	10 —	—
			Libéral		Sir Campell-Bannermann.

TABLEAU I *bis*.

SUCCESSION ET DURÉE DES CABINETS ANGLAIS
du 22 Janvier 1801 au 8 Janvier 1906.

Nom du Cabinet.	Dates d'avènements.	Durée du Pouvoir.	Nombre de Cabinets
H. Addington.	17 Mars 1801.	3 ans, 55 jours.	1
W. Pitt.	15 Mai 1804.	1 — 253 —	2
Lord Grenville.	11 Février 1806.	1 — 43 —	3
Duc de Porland.	31 Mars 1807.	2 — 243 —	4
Spencer Perceval.	3 Décembre 1809.	2 — 161 —	5
Comte de Liverpool.	9 Juin 1812.	14 — 35 —	6
G. Canning.	24 Avril 1827.	106 —	7
Vte Goderich.	5 Septembre 1827.	125 —	8
Duc de Wellington.	25 Janvier 1828.	2 — 295 —	9
Cte Grey.	22 Novembre 1830.	3 — 236 —	10
Vte Melbourne.	18 Juillet 1834.	160 —	11
Sir R. Peel.	26 Décembre 1834.	113 —	12
Vte Melbourne.	18 Avril 1835.	6 — 144 —	13
Sir R. Peel.	6 Septembre 1841.	4 — 296 —	14
Lord J. Russel.	6 Juillet 1846.	5 — 230 —	15
Comte Derby.	27 Février 1852.	213 —	16
Comte Aberdeen.	28 Décembre 1852.	2 — 33 —	17
Vte Palmerston.	10 Février 1855.	3 — 10 —	18
Comte Derby.	25 Février 1858.	1 — 106 —	19
Vte Palmerston.	18 Juin 1859.	6 — 122 —	20
Comte Russel.	6 Novembre 1865.	232 —	21
Comte Derby.	6 Juillet 1866.	1 — 234 —	22
B. Disraeli.	27 Février 1868.	279 —	23
Gladstone.	9 Décembre 1868.	5 — 74 —	24
Lords Beaconsfield.	21 Février 1874.	6 — 59 —	25
Gladstone.	28 Avril 1880.	5 — 56 —	26
Marquis de Salisbury.	24 Juin 1885.	221 —	27
Gladstone.	1er Février 1886.	175 —	28
Marquis de Salisbury.	26 Juillet 1886.	6 — 23 —	29
Gladstone.	18 Août 1892.	1 — 196 —	30
Cte de Roseberry.	3 Mars 1894.	1 — 118 —	31
Marquis de Salisbury.	29 Juin 1895.	7 — 12 —	32
A. Balfour.	12 Juillet 1902.	3 — 145 —	33
Sir H. Campbell-Bannermann.	5 Décembre 1905.		

son Cabinet à la suite de désaccords internes, sa situation s'affaiblit peu à peu; il se retire le 4 décembre 1905, remplacé par le Cabinet libéral de *Sir H. Campell-Bannermann*, qui dissout le Parlement et recueille aux élections de janvier 1906 une énorme majorité libérale. Malade, Sir H. Campell-Bannermann se retire; *un premier Cabinet Asquith* lui succède le 13 avril 1908 qui continue sa politique, se voit maintenu au pouvoir par le résultat des élections du 31 janvier 1910. Plusieurs fois remanié, sans intervention du Parlement, à la suite de désaccords internes, ce Cabinet se transforme en fin mai 1915

en un *deuxième Cabinet Asquith* (de coalition) dont, le 3 décembre 1916, se retire M. Lloyd George : ce qui a pour résultat la démission du Cabinet et l'avènement le 6 décembre, du *Cabinet Lloyd George* de coalition.

Après les élections, le 10 janvier 1919, M. Lloyd George remanie son Cabinet assez fortement et quelques autres changements de personnel ont lieu sans intervention du Parlement à la suite de désaccords internes. Enfin, le 19 octobre 1922, le parti conservateur quitte la coalition et le Cabinet tombe.

Le 23 octobre se constitue *un premier Cabinet Bonar Law*, conservateur, que les élections du 16 novembre 1922 maintiennent et appuyent d'une forte majorité — Le 22 mai 1923, pour des raisons étrangères à la politique, M. Bonar Law se retire et un premier Cabinet *Stanley Baldwin* de même couleur politique lui succède. Mais les élections du 6 décembre 1923, renversent la majorité conservatrice; les travaillistes prennent le pouvoir avec le soutien des libéraux : c'est le *premier Cabinet Mac-Donald.*

Le soutien libéral venant à manquer, ce Cabinet, battu au Parlement le 8 octobre 1924, procède à des élections (29 octobre 1924) qui sont un immense succès pour les conservateurs (419 conservateurs, 151 travaillistes, 40 libéraux) : *Un deuxième Cabinet Stanley Baldwin* restera au pouvoir jusqu'aux élections du 4 mai 1929 qui produisent, le 5 juin 1929, l'avènement d'un *deuxième Cabinet Mac-Donald*, travailliste, obligé lui aussi, de compter pour vivre, au moins sur la neutralité bienveillante des libéraux : il est encore au pouvoir en février 1930.

Soit, en trente ans, onze Cabinets d'une durée moyenne de près de trois ans. Même on pourrait dire qu'il n'y a eu que huit ministères dans cette période car le Cabinet Balfour n'est qu'une suite du Cabinet Salisbury, et il en est de même du premier ministère Asquith à l'égard du gouvernement de M. Campell-Bannermann, et du premier Cabinet Baldwin à l'endroit du Cabinet Bonar-Law — ce qui donnerait alors une durée moyenne de près de quatre ans aux ministères — il y a eu en tout, huit consultations électorales de 1900 à 1929 — les Cabinets ont donc une durée moyenne approximativement égale à celle des législatures. La dualité historique des grands partis

a été troublée en Angleterre, d'abord, par l'existence jusqu'à la constitution de l'Etat libre d'Irlande, des « nationalistes Irlandais » ; et, surtout, par les progrès du parti travailliste. Il est vrai que dans les dernières années, le parti libéral a montré une croissante faiblesse : comme une tendance à se laisser presque absorber par les travaillistes de qui leur aile gauche se rapproche continuellement.

Nous donnons un tableau qui permettra de se faire une idée du trouble introduit un moment par les progrés des nationalistes Irlandais et des travaillistes, comme aussi de la tendance à un retour vers le système d'alternance au pouvoir de deux grands partis, qui est résultée du déclin des libéraux concomitant à l'accroissement des forces socialistes : ce tableau donnera aussi une idée de la discipline des partis britanniques, en montrant qu'avec deux voix de majorité, les libéraux ont su tenir pendant cinq ans au pouvoir, (de 1847 à 1852) et les conservateurs avec huit voix cinq ans aussi (de 1852 à 1857).

On retire même de ce tableau cette constatation un peu surprenante que ce sont loin d'être les majorités les plus nombreuses qui sont les plus durables. Des majorités de quarante (en 1892), de soixante (en 1865), ou même de trois cent trois voix (en 1832) ne durent que trois ans — une majorité de cent soixante dix voix (1885) une autre de quatre vingt douze voix (en 1923) ne se maintiennent qu'un an et demi au pouvoir — des majorités de deux ou de huit voix y demeurent cinq ans.

La désolidarisation est inconnue en Angleterre : lorsqu'un Cabinet quitte le pouvoir, il y est remplacé par des ministres d'idées opposées — Aucun des membres du Cabinet précédent ne peut en être.

Quant à la désolidarisation qui pourrait se manifester par la chute d'un simple ministre, incorrectement substituée à celle d'un Cabinet entier, lors d'un vote qui atteindrait la politique de ce Cabinet tout entier, elle est inconnue. Il n'y a pas eu, depuis la chute du chancelier Westbury en 1866 un seul ministre qui se soit retiré seul devant un vote du Parlement.

TABLEAU DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS ANGLAISES DE 1832 A MAI 1929 (INCLUS)

Date des Elections	ELUS				MAJORITE			Durée du pouvoir de la Majorité
	Conservateur ou unioniste	Libéraux	Parti ouvrier	Nationalistes Irlandais	Conser.	Libérale	Travailliste	
1832	179	479						
1835	275	383				300		3 ans
1837	309	349			79	108		2 —
1841	368	289				40		4 —
1847	327	329			8			6 —
1852	331	323				2		5 —
1857	281	373						5 —
1859	307	347				92		2 —
1865	299	359				40		6 —
1868	279	379				60		3 —
1874	352	300	2			100		6 —
1880	238	414			52			6 —
1885	250	334				176		5 —
1886	394	191		86		170		1 —
1892	315	274		85	118		(avec Irlandais).	6 —
1895	411	177		81		40		3 —
1900	402	185	1	82	152			5 —
1906	157	379	51	82	134			6 —
1910	272	272	42	83		356		4 —
				84		126		8 —
								Cabinet de coalition à partir de 1915
1918	382	165	76	77	64			4 ans
				Autres partis :		254 coalitionnistes.		
1922	346	115	142		89			1 — 1/2.
1923	258	159	191				92	1 —
1924	419	40	151	4	224		80 à 89	4 — 1/2.
1929	255	57	287	9				

Ne peut-on pas dire, cependant, qu'il y a eu dans la succession du Cabinet Balfour au Cabinet Lloyd George en 1922, un phénomène de désolidération, caractérisé par ce fait que plusieurs des membres du Cabinet Balfour (et M. Balfour lui-même) faisaient partie précédemment du Cabinet de coalition de M. Lloyd George ? Nous ne le croyons pas : En effet, avant la chute du Cabinet Lloyd George, les membres conservateurs de ce ministère envoyèrent à la suite de la décision du Carlton club leur démission à M. Lloyd George, manifestant par là, qu'ils se séparaient du Cabinet et n'en admettaient plus la politique. Lorsque, par suite de leur retraite — M. Lloyd George se voit contraint de démissionner, il n'est plus d'accord avec les anciens ministres conservateurs — ceux-ci ne rompent pas l'unité d'un Cabinet qu'ils ont quitté avant sa chute collective, en prenant le pouvoir après lui. MM. Herriot, Chautemps, René Renoult, n'eussent pas — si, après s'être séparés avec éclat le 6 novembre 1928, du 4e Cabinet Poincaré qui se retira de ce fait ils avaient formé un Cabinet radical — rompu les liens de la solidarité ministérielle, ayant quitté le Cabinet, non pas avec leurs collègues et en accord avec eux, mais avant eux et du fait d'un désaccord.

D'ailleurs, la présence dans le Cabinet Balfour de membres du ministère tombé, est un exemple unique dans l'histoire de l'Angleterre depuis 1853 et dû au fait que le Cabinet tombé était un gouvernement de coalition.

B) *La réalisation correcte de l'unité du Cabinet, telle que l'envisagent les institutions, permet en Angleterre l'application des conséquences normales de l'unité du Cabinet, tant en ce qui concerne l'indépendance qu'il doit manifester que le rôle qu'il doit jouer dans ses rapports avec le Parlement et le chef de l'Etat* :

Issu d'un seul grand parti, dont le pouvoir est lié à la durée du sien, le Cabinet anglais peut compter fermement sur son appui. Depuis 1868, la tradition veut qu'un cabinet ne se retire point sans que la dissolution précède ou suive immédiatement sa retraite. Il est certain que cette certitude que le vote de défiance amènera la dissolution avec tous les dangers qu'elle comporte pour le parti au pouvoir, contribue beaucoup à la

stabilité du Cabinet comme à son autorité parlementaire [28].

a) *Dans ses rapports avec la Couronne,* le Cabinet, fortement uni sous un même chef, appuyé d'une majorité ferme, peut manifester l'indépendance qui lui revient. Le roi, qui reste le symbole de l'autorité et la source de celle des ministres n'a plus qu'un pouvoir de conseil, et le cabinet trouve dans la confiance du Parlement assez de force pour ne pas « réclamer en vain celle de la Couronne » [29].

Le droit de sanction du monarque qui comportait la possibilité d'un veto, est tombé en désuétude; il aurait marqué la possibilité d'une action personnelle du prince, distincte de celle du Cabinet, qui ne subsiste plus [30]. Il reste au prince la possibilité d'exercer très efficacement son pouvoir de conseil, qui se manifeste particulièrement grand dans les matières qui ont trait aux affaires étrangères — et la possibilité d'exiger, afin d'être mis à même d'exercer ce pouvoir, une information très exacte de toutes les grandes affaires : L'incident Palmerston a montré en 1852 qu'il pouvait aller, pour garantir ce droit, jusqu'à la révocation du ministre assez peu respectueux pour le méconnaître [31].

L'influence exercée par certains souverains a été très profonde, spécialement sur la politique étrangère, et les avis qu'ils ont donnés ont été souvent précieux à leurs ministres : Victoria [32], Edouard VII, peuvent être cités comme exemples d'un tel fait : toutefois, leur influence n'a jamais été oppressive. Toujours le cabinet, tirant son autorité de l'appui des communes, a conservé sa liberté de décision vis-à-vis du souverain. « Le Cabinet peut tout écrit Jenks, mais il ne le « peut que s'il a derrière lui l'opinion de l'Empire » [33]. C'est « bien là le régime parlementaire.

(28) Voir R. D. P. 1916, op. cit., p. 614 et ss. Erskine May, op. cit., 2, p. 89. Dicey : « Lectures on the relation between law and public opinion, op. cit. Ed. fr. 1906, p. 348 à 360, Low die Regierung Englands Rehm Allgmeine Staatslehre, op. cit., trad. fr. p. 35, Jeze. Chronique Constitutionnelle R. D. P., 1906, p. 114 et 115.

(29) Voir Erskine May, op. cit., en anglais, I, p. 163.

(30) Voir Dupriez, I, p. 42 et 57. Sibert, op. cit., p. 188, 189. Dicey « Introduction à l'étude », op. cit., Trad. Jeze, p. 10. Jéze, op. cit., R. D. P., 1906, p. 106 et ss.

(31) Voir Erskine May, op. cit., I, p. 155 et 159 à 163.

(32) Voir Discours de Lord Salisbury à la Chambre des Lords du 25 janv. 1901.

(33) Jenks, op. cit., p. 409.

b) Dans ses rapports avec le Parlement :

Le cabinet est fort vis-à-vis du Parlement comme du roi, à la fois de son unité et de l'homogénéité de la majorité dont il dispose : Cette dernière ne peut sans danger pour elle, — danger de scission, et, par conséquent, d'affaiblissement et de chute, renverser le cabinet [34]. Le cabinet tel qu'il est constitué en Angleterre avec les chefs d'une majorité une et homogène a nécessairement sur celle-ci une très grande autorité : cette autorité il veille à l'exercer continuellement au moyen de deux ministres, chargés de conduire (« to lead ») la majorité, l'un pour la chambre des Lords, l'autre pour celle des Communes. Le premier ministre est l'un de ces leaders. Il est le vrai chef du parti au pouvoir. Le cabinet anglais se sent une majorité assez consistante, assez docile aussi, pour n'être pas tenté de se laisser gouverner par elle, et, même, pour négliger quelques défaites subies à propos de questions secondaires et ne se retirer que si, vraiment, il se manifeste une hostilité véritable dans le Parlement [35]. Le gouvernement est à tel point regardé comme la plus haute expression de la majorité, que celle-ci lui abandonne en fait l'initiative des lois et la direction des travaux parlementaires : Vraiment [36] le Cabinet dirige le Parlement comme il gouverne l'exécutif.

Même aux périodes les plus troublées de la guerre, il a refusé le contrôle d'une « parliamentary war commission ». Les commissions parlementaires ont dû renoncer à tout empiétement — le Parlement, lui-même, se rend compte de l'intérêt qu'il y a pour lui à éviter toute ingérence dans les fonctions exécutives. Ce sont là les bienfaits d'une situation politique qui permet la pratique du « gouvernement de parti » [37]. Le Parlement anglais a compris que rogner les pouvoirs du gouvernement, c'est simplement diminuer le pouvoir de la

(34) Dupriez, I, p. 47 et 96.

(35) Voir Todd, « Le gouvernement parlementaire », op. cit., p. 160 et ss. May Holland Constitutionnal History 1919, 3, p. 19. Redslob, op. cit., p. 37 et 38.

(36) Voir de Francqueville, op. cit., 3, p. 365. Bagehot, op. cit., p. 114. Fortnightly Review 1902, 2, p. 177.

(37) Voir Anson, « Loi et Pratique ». Ed. fr. I, p. 440, 441. Réponse de M. Asquith à M. Bryce le 25 sept. 1915. Parl deb Volume 74, p. 560 et ss. et d Lord Shelburne à Lord Devonport le 10 novembre 1915. Enfin, Lloyd George, « Discours à la Chambre des Communes du 17 avril 1912. Voir Revue de Science et de Législation Financières, 1912, p. 448.

majorité dont il est l'expression la plus haute, et accroître celui de la minorité [38].

Chaque gouvernement garde, ainsi, au pouvoir, grâce au ferme soutien d'une majorité que le premier ministre maintient une comme le cabinet, la possibilité d'appliquer véritablement son programme propre. Sans doute, l'exercice du pouvoir, en modérant certaines ardeurs, lui permet, avec la connaissance plus exacte des réalités, de faire la discrimination du possible et de l'impossible et d'atténuer la rigidité de certains principes en tenant compte des circonstances et des réalités [39] pratiques. Il reste néanmoins que le Cabinet n'a pas à craindre de se voir arrêté par une opposition quelconque dans la réalisation de son programme; La cohésion du parti au pouvoir ne permet à la minorité que la critique, non l'inhibition : Les incidents de séance n'ont, en Angleterre, qu'une importance secondaire — il n'y a pas lieu de redouter d'eux qu'ils entraînent la chute du gouvernement.

Un discours important d'un homme d'Etat écouté, peut fréquemment en France, renverser un cabinet de coalition [40]; un tel fait serait excessivement rare en Angleterre.

Quelque grande que soit l'autorité du cabinet sur la chambre des Communes, il y a certains points sur lesquels cette autorité n'a pu l'emporter : ainsi, il est fait au ministre un trop grand nombre de questions. En l'an 1800, aucune question n'avait été présentée dans toute la session — L'usage s'en est tellement accru que c'est maintenant une véritable fusillade de questions. En une seule séance on en voit parfois produire une cinquantaine — fort inutiles la plupart — inspirées à chacun par le seul désir de paraître veiller aux intérêts de ses électeurs. En 1901, selon une déclaration de M. Balfour à la chambre des communes [41], 7.180 questions, étoilées ou non (c'est-à-dire demandant ou non une réponse écrite) avaient été posées oralement ou par écrit [42].

Comme des questions, il a été fait un usage trop fréquent

(38) Voir Esmein 1921, I, 255.

(39) Voir Léonard Courney the Working constitution of England, p. 141 et 142.

(40) Par exemple les deux discours au Sénat de MM. R. Poincaré et F. Marsal qui amenèrent la chute du premier cabinet Herriot le 11 avril 1925.

(41) Voir Jenks, p. 422. Esmin, 1921, p. 257, 575, 576.

(42) Séance du 30 janvier 1902.

dans le parlement britannique des « motions d'ajournement » qui, en Grande-Bretagne, remplacent nos interpellations et consistent essentiellement en une proposition d'interrompre l'ordre du jour pour discuter une matière précise et urgente [43]. Il faut que quarante membres se lèvent pour appuyer la demande; puis s'ouvre un débat préliminaire sur la question de « l'ajournement » qui, comme le « débat sur la date » en France, est souvent en réalité, le débat principal. Il a fallu par une disposition réglementaire [44] limiter la possibilité de déposer des motions d'ajournement. Les sacrifices qu'a su s'imposer ainsi le Parlement sont la meilleure preuve de l'autorité qu'exerce le Cabinet [45]. Il a fallu de même réglementer le temps de la parole, ainsi que le nombre des interventions : l'excessive prolixité des députés ayant tendance à faire de plus en plus déborder de flots d'éloquence la tribune parlementaire [46]. Sans doute, cette abondance exagérée des interventions, des questions, des motions d'ajournement, manifeste encore, sous certains rapports, une certaine indépendance dans la majorité parlementaire, dont les membres ne se privent point d'intervenir ou de questionner, même dans des hypothèses où celà n'est point nécessaire, et où le Cabinet pourrait ne le pas souhaiter — mais, en dehors même de ces manifestations, dues bien plutôt à l'électoralisme qui sévit toujours dans un Parlement qu'à un défaut de discipline — il est indéniable que l'autorité du Cabinet est extrêmement forte sur la majorité parlementaire; que, véritablement, ainsi que le veulent les principes du régime, et spécialement celui de l'unité du Cabinet, c'est le gouvernement qui non seulement dirige, sous le contrôle a posteriori du parlement, l'action exécutive, mais encore qui comme chef de la majorité, gouverne l'activité parlementaire : la pratique constitutionnelle anglaise, est, à ce point de vue, à peu près parfaite.

(43) Voir Moreau et Delpech, « Les règlements des assemblées législatives », I, p. 265, 266 et séances de la Chambre des communes des 30 janvier, 6 et 7 février 1902.

(44) Voir Standing Order N° 17.

(45) Voir Esmein, notes de jurisprudence dans R. Pol. et Parl. 10 mars 1901, tome 27, p. 502 et ss. et Léonard Courtney, op. cit., p. 174.

(46) Voir le Daily News du 7 février 1900, rapportant la séance du 6 à la Chambre des communes et Erskine May, Constitutionnal history 2, p. 128, 129.

Section III.

DES CRITIQUES QUI SE SONT FAIT JOUR CONTRE LA PRATIQUE PARLEMENTAIRE ANGLAISE EN CE QUI A TRAIT A L'UNITÉ DU CABINET, COMME AUSSI DE CE QUI A ÉTÉ FAIT POUR AMÉLIORER CETTE PRATIQUE.

Encore qu'assez proche de la perfection, la pratique parlementaire anglaise, a suscité d'assez nombreuses critiques :

1) *C'est à l'idée même de « gouvernement de parti »*, à cette succession de deux grands partis au pouvoir, qui rend si forte l'unité du Cabinet anglais, que certains s'en prennent : on reproche au « gouvernement de parti » d'organiser la discontinuité de la politique. Certains voudraient que le Cabinet fut l'expression de l'opinion moyenne, et critiquent cette idée d'unité du gouvernement qui empêche celui-ci de se transformer lentement au gré de l'évolution politique par l'apport d'éléments nouveaux remplaçant progressivement les anciens [47].

Toute la conception actuelle, basée sur l'idée d'unité du Cabinet, l'est au fond sur l'idée de parti — (Le parti ou la coalition étant ce qui permet d'assurer dans une mesure plus ou moins large cette unité) — et, de ce fait, participe assez naturellement de l'impopularité de l'idée de parti. Car l'Angleterre offre ce phénomène, (qui ne lui est d'ailleurs point particulier), qu'alors que tout son système politique repose sur la lutte des partis, cette lutte, et l'idée même de parti sont « extrê- « mement peu populaires ». Aucun sentiment n'a plus de chance de soulever les applaudissements dans une réunion publique que cette déclaration : « Ceci, Messieurs, n'est pas une ques- « tion de parti... » [48]. Il semble, d'ailleurs, que pour justifiée que puissent être certaines critiques — (Il est certain, par exemple, que la succession des partis au pouvoir produit certains changements brusques d'orientation qu'il pourrait être avantageux d'éviter), — il est impossible, cependant, d'empêcher qu'il

(47) Voir Courtney the Working Constitution of England, op. cit., p. 141, 142.

(48) Voir Sidney Low, op. cit., p. 117, 118. Erskine May, op. cit., 2, p. 131. Esmein, op. cit., 1927, I, p. 271 à 275 et 1921. I, p. 253 à 257 et 243 à 246.

existe des partis, et, d'autre part, quand leur existence et leur organisation permettent une pratique parlementaire aussi proche de la perfection que l'est celle de l'Angleterre, loin d'y être critiquables, elles nous semblent un bienfait pour ce pays.

II. *Une autre critique plus sérieuse, retiendra davantage notre attention,* elle s'adresse au nombre beaucoup trop considérable des membres du Cabinet anglais, nombre qui peut gêner la réalisation de l'unité en rendant nécessairement plus lentes et plus confuses, les délibérations de cet organisme : « Un si large corps devient vite peu maniable » (the standard du 14 novembre 1900).

La clarté des délibérations, la rapidité et la netteté des décisions risquent de beaucoup souffrir de ce pléthore : le Cabinet anglais qui ne comptait guère que cinq à six membres au XVII[e] siècle, est devenu, en effet, progressivement, une sorte d'assemblée, et ce sans même y compter ni les sous-secrétaires parlementaires, ni un certain nombre de hauts fonctionnaires. qui tombent en Angleterre avec le Cabinet et sont au nombre d'une soixantaine. En 1900, « l'administration » Salisbury compte vingt ministres, en 1916 (6 décembre) le gouvernement de M. Lloyd George en comptera trente trois. Sans doute le Cabinet Bonar Law, le 24 octobre 1922, n'aura plus que dix-huit membres, mais, dès 1924, le Cabinet Baldwin en aura un de plus et l'actuelle administration de M. Mac-Donald constituée le 7 juin 1929 comporte vingt-huit départements ministériels (et, si l'on y compte les ministres hors du Cabinet et les sous-secrétaires parlementaires, plus de quarante-cinq membres) [49]. Sans doute, de ces vingt-huit membres, cinq n'entrent pas au Cabinet, (tandis que dans l'administration précédente, nous n'avons tenu compte que de ceux qui y avaient l'entrée), cela réduit donc à vingt-trois sur quarante six ministres ou sous-secrétaires, le nombre des « cabinet ministers » au lieu de dix-neuf en 1914, de quinze en 1875, d'une dizaine au début du XIX[e] siècle et de cinq ou six au début du XVIII[e] siècle.

La difficulté d'assurer l'efficacité des délibérations d'un organisme d'une vingtaine de membres a produit au sein du

(49) Nous avons cru inutile de donner ici la liste, que nous possédons, des membres de cette administration.

Cabinet anglais, un phénomène qui n'était pas nouveau en Angleterre : la constitution d'un cercle intérieur de cinq ou six ministres principaux — répétition en quelque sorte de ce qui s'était produit lorsqu'au XVII[e] siècle, le Cabinet de cinq à six membres s'était peu à peu subsistué au « conseil du roi » trop nombreux, avec cette différence cependant, que, dans l'hypothèse actuelle, l'inner circle qui est resté tout officieux ne se substitue pas véritablement au Cabinet et ne fait que préparer des décisions qui, même si elles ne font que ratifier celles de l'inner-circle seront vraiment les décisions du Cabinet — tandis que le « conseil du roi » a été réduit au rôle tout formel d'organisme de mise en action des avis donnés au roi par le Cabinet [50]. (C'est-à-dire, que c'est en conseil privé que le roi donne les ordres que le Cabinet lui a suggérés) [51].

Ce n'est donc pas la première fois que l'on a cherché à substituer dans une certaine mesure aux délibérations lentes et confuses d'un organisme trop nombreux, celles plus rapides et plus claires d'un organisme plus restreint. Dès 1782, sous Lord Shelburne on trouve trois degrés dans le ministère : 1° les simples ministres; 2° le cabinet dont les membres ont « la circulation » c'est-à-dire, les clefs des boîtes des dépêches; 3° les membres du Cabinet qui ont, outre la « circulation » le « post office », c'est-à-dire, le pouvoir de faire ouvrir les lettres par la poste — Sous le plus jeune Pitt, ce degré suprême se trouve occupé par deux ministres seulement : Pitt et Dundas qui constituaient un inner circle dont la décision s'imposait à peu près aux autres membres du Cabinet [52]. L'inner Circle actuellement existant dans les Cabinets anglais n'y constitue donc pas un fait bien nouveau — Il a trouvé, seulement, dans l'accroissement de plus en plus grand du nombre des ministres, et notamment de ceux qui entraient au Cabinet comme dans la difficulté spéciale que le caractère composite d'une

(50) Anson Law And Custom, op. cit. trad. fr. I, p. 30, et 2, p. 129/130.

(51) Voir Glasson Histoire du Droit et des Institutions de l'Angleterre, I, Chap. 3. Hallam Constitutionnal History of England, tome 3. Blackstone commentarii, I, p. 329. R. Castel, op. cit., p. 15.

(52) Voir Todd, « Le gouvernement parlementaire », trad. Jéze, I, p. 356 et ss.

(53) Voir Cazamian, « La Grande-Bretagne et la guerre », p. 29 et 30. Chevrillon, « l'Angleterre et la guerre », p. 292. Jéze, « Chronique Const. de l'Angleterre ». R. D. P., 1905, tome 22, p. 167. Dupriez, « Les Ministres », I, p. 37 à 40, Tood, op. cit., Trad. Fr. I, p. 453.

telle assemblée ajoutait à la gravité des problèmes [53], des raisons d'être nouvelles.

Grâce à l'existence de cette inner circle « le problème de « concilier la bonne expédition des affaires avec le principe « de l'homogénéité et de la responsabilité collective » c'est-à-dire, avec l'idée d'unité du Cabinet, « a reçu d'une façon bien « anglaise une solution pratique et acceptable, que l'élargisse- « ment croissant des Cabinets modernes a rendu indispen- « sable » [54].

Arrive la guerre de 1914 : pour conduire cette guerre, un Cabinet de vingt-deux, — plus tard de trente-trois personnes — rappelait trop un club où les débats s'éternisent, et le recours à l'inner circle devint une règle de gouvernement [55]. Plus tard. quand sera décidée l'opération des Dardannelles, un « comité des Dardanelles » composé des membres les plus importants du Cabinet, sera chargé de suivre plus spécialement cette opération. C'est de lui que sortira le « comité de guerre » dont, au début, sous le Cabinet Asquith les décisions vitales restaient soumises au Cabinet entier — Le 12 octobre 1915, l'existence de ce war committee fut rendue publique par M. Asquih [56].

Un conflit éclate bientôt entre M. Asquith désireux de conserver les traditions parlementaires et, par conséquent, le « Cabinet », et M. Lloyd George qui veut y substituer, dans la direction de l'activité gouvernementale, le « Cabinet de guerre » Cette conception triomphe le 6 décembre 1916 avec l'avènement du Cabinet Lloyd George.

La réforme de M. Lloyd George tendit à « isoler la beso- « gne de direction pour y consacrer exclusivement un petit « nombre de ministres spéciaux », en général sans portefeuille, comme nous l'avons déjà montré. Ceux-ci groupés sous le nom de « War Cabinet », avaient seuls la « direction des opérations » [57]. La pensée de M. Lloyd George paraît avoir

(54) Voir Sidney Low, op. cit., Chap. 9. Sibert, op. cit., p. 265 à 267. Anson, « Loi et Pratique », 2, p. 142.

(55) Voir Esmein, op. cit., 1921, I, p. 173.

(56) (Discours à la Chambre des Communes dans Hanserds Parliament. Deb. Volume 74, p. 1188, et Cazamian, op. cit., p. 31).

(57) Voir lettres su rla réforme gouvernementale. Revue de Paris 1917, p. 466, et Cazamian, op. cit., p. 29.

(58) Voir J. Barthélémy, « Le problème de la compétence », op. cit., p. 147.

été de diviser le Cabinet en deux groupes : un comité restreint de gouvernants — et, au-dessous d'eux, de simples chefs de départements administratifs [58].

Si le « comité de guerre », composé à une exception près (M. Bonar Law) de ministres sans portefeuille (« Without portfolio ») est très peu nombreux, c'est afin de pouvoir prendre des décisions promptes et énergiques, tandis que débarrassés du soin d'un département, leurs membres peuvent avoir des idées larges, vraiment gouvernementales [59]. Les autres ministres, souvent des techniciens extra-parlementaires, étaient conçus par M. Lloyd George comme des agents d'exécution.

Cette tentative de M. Lloyd George qui avait le tort d'admettre à sa base l'idée fausse qu'un ministre peut être réduit au rôle de technicien (idée qui méconnaissait la nature essentiellement politique de la fonction ministérielle [60]), supprimait aussi cette collaboration de tous les ministres qui est à la base du parlementarisme comme de toute véritable unité du Cabinet, en la remplaçant par une sorte de subordination hiérarchique d'une catégorie de gouvernants envers une autre catégorie qui était appelée à décider seule des directives générales.

Dans la pratique, c'est à ces deux vices de la conception même qui avait présidé à sa formation que s'est heurté le fonctionnement du war Cabinet. Le choix de techniciens pour les mettre à la tête des départements ministériels, n'a pas toujours été heureux car le ministre n'a pas à être un technicien, mais un homme capable d'idées générales. Les titulaires des départements exécutifs, placés par rapport aux membres du war Cabinet dans une situation amoindrie, n'ont pas cessé pour cela d'être des ministres — la plupart étaient même des hommes politiques dont le choix et le dosage avaient été guidés par des considérations politiques. Ils ont eu des difficultés à se soumettre à l'autorité hiérarchique d'un « comité de guerre » aux décisions duquel ils ne participaient jamais. L'unité de l'action gouvernementale et la bonne entente

(59) Voir the cabinet révolution dans fortnightly review, février 1917, p. 210. Barthélémy, « Le problème de la compétence », op. cit., p. 148, 149, 155. Cazamian, op. cit., p. 31 à 33.

(60) Voir « auditor tantum » the new ministers at work, fortnightly review mars 1917 et Saturday review, 1er avril 1917.

s'en sont ressenties, au point de faire écrire à certains publicistes que « ç'avait été une erreur fatale que la destruction « du système de Cabinet » [61] — Les chefs des départements ministériels tendaient à n'être plus responsables que devant le cabinet de guerre.

Bien accueillie, à son apparition, par l'opinion publique, charmée de l'idée du règne des compétences et de cette concentration de la besogne de direction, et qui crut qu'ici, selon le mot du général Von Bernhardi, l'état de guerre avait joué le rôle « d'un stimulant au perfectionnement des institutions « humaines » [62] — la réforme de M. Lloyd George cessa, assez rapidement, d'inspirer beaucoup d'admiration, cessa même absolument d'être populaire dès que les inconvénients s'en firent jour. Dès 1919, le système du War Committee fut abandonné :

Si cette réforme avait su, en concentrant la besogne de direction suprême, éliminer les inconvénients résultant de la discussion des décisions par un conseil trop nombreux, elle n'avait pas su concilier cette amélioration certaine avec le maintien du principe de la collaboration parlementaire de tous les ministres et de celui de l'unité du Cabinet.

Section IV.

CONCLUSION — ENSEIGNEMENTS QUE L'ON PEUT TIRER DE L'ÉTUDE DE LA PRATIQUE PARLEMENTAIRE ANGLAISE.

Les anglais sont revenus à leur pratique d'avant-guerre, en ce qui concerne l'organisation intérieure du ministère — L'inner circle y subsiste et y atténue les inconvénients que présente le nombre très élevé des membres du Cabinet.

Malgré le grand nombre de ces membres l'on ne peut contester que l'unité de celui-ci ne réalise à peu près parfaitement les conceptions constitutionnelles.

Il est impossible de nier que l'homogénéité du Cabinet, son unité d'action, la solidarité qu'il manifeste dans le domaine de la responsabilité, ne réalisent à peu près l'idéal constitutionnel et n'assurent un excellent fonctionnement du parlementarisme.

Les anglais ont une grande admiration pour leur propre organisation constitutionnelle [63].

La même organisation, à très peu de chose près, existe cependant en bien des pays sans produire d'aussi bons résultats : C'est surtout à l'existence de conditions très heureuses dans le milieu politique, à l'existence de grands partis peu nombreux et bien organisés, que l'Angleterre doit, et la réalisation presque parfaite de l'unité de son Cabinet telle qu'elle est conçu par les institutions, et par là, une pratique relativement très correcte du parlementarisme.

(61) Voir Daily News, 8 déc. 1917. Voir aussi Barthélémy », le problème de la compétence », p. 160, et Hauriou, op. cit., 1923, p. 416. Enfin Redslob, 1924, p. 93.

(62) Voir Général Von Bernhardi : Germany and the next war (Deutschland ùnd das nexte Krieg), p. 18.

(63) Stanhope va jusqu'à l'appeler « la plus parfaite de toutes les insti« tutions humaines ». (Stanhope Life of Pitt, p. 10, cité par Dicey « Intro« duction à l'Etude », op. cit., p. 2. Burke écrit d'elle « nous devons essayer « de la comprendre dans la mesure de notre intelligence, et, là ou nous ne « sommes plus capables de la saisir, nous devons la vénérer ». (Burke works 3, p. 114). Voir encore Hallam « Middle Ages 12e Ed., 2, p. 267.

Chapitre II.

La pratique de l'unité du Cabinet en Belgique.

Les institutions constitutionnelles belges sont, au point de vue de l'unité du Cabinet, copiées sur celles de la France et de l'Angleterre — la responsabilité des ministres qui a lieu devant les deux chambres, y est soumise aux mêmes règles, encore que non écrites : les droits de dissolution et d'ajournement sont consacrés par des textes — Non plus qu'en France ou en Angleterre, aucun texte ne précise l'organisation intérieure du Cabinet — la coutume constitutionnelle a fait d'une constitution consacrant la monarchie constitutionnelle une constitution monarchique parlementaire [1].

Nous diviserons ce chapitre en deux sections :

1° La réalisation en Belgique de l'unité du Cabinet,

2° Les conséquences dans la pratique parlementaire de cette bonne ou insuffisante réalisation de l'unité du Cabinet.

Section I.

L'unité du cabinet telle qu'elle se réalise dans la vie constitutionnelle de la Belgique.

A ce point de vue, deux périodes doivent être envisagées que sépare la guerre de 1914-1918 :

(1) Voir la Constitution Belge du 7 février 1831 modifiée le 7 septembre 1893, refondue en 1921, mais sans changement en ce qui concerne les dispositions qui nous intéressent et O. Orban, Le droit const. de la Belgique, 1908, 2, p. 292 et 305. Thonissen, « La Constitution belge annotée », p. 209 et 210. E. Flandin, « Institutions Politiques de l'Europe Contemporaine », I, p. 179. Errera, « Traité de droit publiic belge », 1909, p. 205, 209, 210, 218, 112 à 119, 167, 178, 179.

A) *Dans la période qui s'étend du milieu du XIX^e siècle à l'année* 1916 : La pratique parlementaire belge connaît l'existence de deux grands partis bien disciplinés, dont l'un peut à lui seul se soutenir au pouvoir — Les Cabinets sont aussi homogènes qu'en Angleterre, l'unité d'action s'y réalise aisément — la solidarité ministérielle s'applique correctement — la désolidarisation gouvernementale est inconnue. — A la fin du XIX^e Siècle apparaît un tiers parti socialiste, de qui l'importance va croissant — De 1894 à 1914 la majorité catholique demeure au pouvoir, s'affaiblissant toutefois lentement au profit des libéraux et surtout des socialistes.

Jusqu'au 20 janvier 1916, la Belgique ne connaît que des Cabinets de parti; au Sénat Belge, avant 1914, la majorité catholique diminue en général moins rapidement qu'à la Chambre des députés (voir tableau des résultats des élections belges à la Chambre des Députés de 1894 à 1929) [2].

B) *Le 20 juin* 1916 *après dix-sept mois de guerre, le Cabinet belge, transporté au Havre se constitue en coalition d'union nationale à l'exemple des autres belligérants :*

Les catholiques sortent très éprouvés des élections de 1919 à partir desquelles, les socialistes forment en face d'eux un parti presque aussi puissant, mais les catholiques conservent une certaine avance au Sénat. Le parti libéral, fortement éprouvé, reste néanmoins l'arbitre de la majorité — De là, des

(2) TABLEAU DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS BELGES DE 1894 A 1929, POUR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Date des Elections	Catholiques	Libéraux	Socialistes	Démocrates	Frontistes	Communistes	Divers	Nombre de voix et Nuance de la Majorité
								Catholiques .. 82
1894	112	12	28					— 19
1900	85	33	33					— 20
1904	93	43	28	2				— 8
1908	87	43	35	1				— 12
1914	99	35	40				2	Majorités de coalition diverses :
1919	73	34	70				9	
1921	80	33	68		4			
1925	78	22	79		6	2		
1929	75	29	70		10	1	2	

difficultés très grandes dans la formation des Cabinets [3]. Ce ne sont plus que des Cabinets de coalition : (on a même vu en 1925 une coalition catholique-socialiste) que les divergences doctrinales des coalisés rendent souvent éphémères [4].

L'homogénéité doctrinale est très réduite dans de semblables Cabinets — Ils se trouvent le plus souvent obligés, soit de laisser leur liberté à leurs membres sur les questions les plus importantes, soit d'en remettre à plus tard la solution. Ni le premier, ni le second Cabinet Delacroix, ni aucun de ceux qui les ont suivis jusqu'à l'heure actuelle, n'ont pu résoudre la question de la flamandisation de l'université de Gand, ni, souvent même, prendre position à ce sujet.

L'autorité du chef du Cabinet sur ses ministres, qui était comparable en 1914 à celle du Premier Anglais, s'est trouvée diminuée par le fait des coalitions comme s'est trouvée accrue, pour la même cause, la difficulté de maintenir l'entente entre les ministres : L'unité d'action du Cabinet est atteinte : Ainsi, a-t-on vu en 1928, M. Vandervelde, Ministre dans le Cabinet Jaspar, faire malgré l'opposition du cabinet en faveur du service de six mois, réclamé par son parti (socialiste) une active propagande, et, sommé de l'abandonner, quitter le ministère en lui retirant l'appui de ses amis.

Jusqu'en 1914, sous le régime de la succession des gouvernements de parti, l'unité du cabinet se manifeste sur toutes les questions générales ou peu s'en faut; lorsque le Cabinet tombe, signe de la chute de la majorité et de l'avènement d'une majorité contraire, aucun ministre ne revient au pouvoir — D'ailleurs, de 1894 à 1916 c'est constamment le même cabinet catholique qui, sous des chefs successifs, occupe le pouvoir. Seuls, quelques remaniements à la suite de chutes individuelles, ou de désaccords au sein du Cabinet, ou de la fatigue ou de la mort de ses membres, changent le nom ou la composition du ministère. C'est ainsi qu'en 1907, M. de Smet de Nyayer se sentant fatigué, cède à M. de Trooz la charge de diriger les affaires de l'Etat; ainsi encore, qu'en 1910, M. de Trooz — que la perspective des difficultés du gouvernement

(3) Voir Esmein et Nézard 1927, I, p. 367.
(4) Voir Esmein, « Eléments » 1927, I, p. 269, et A. Dumont, R. Pol. et Parl., 1927, tome 130, p. 470 et ss.

avec une majorité numériquement très faible, quoique bien disciplinée effraient — cède la place à un Cabinet Schollaert; De même, celui-ci, le 8 juin 1911, pour empêcher une scission dans la majorité au sujet des lois scolaires, l'oblige par sa retraite, à se grouper autour du ministère de Brocqueville. Celui-ci vainqueur aux élections de 1912, gouvernera jusqu'au 10 janvier 1916.

Il n'en est plus de même après 1916. Le régime des coalitions fait que toujours la majorité au pouvoir, comprend quelques-uns — (quand ce n'est pas tous, ou la plupart) — des éléments de l'ancienne majorité : Une partie des ministres mis en minorité dans le Cabinet précédent, revient toujours au pouvoir — Les principaux chefs catholiques : MM. Jaspar, Theunis, Hymans, Van de Vyvere, Devèze — ont fait partie de tous, ou de presque tous les Cabinets successifs.

Les premiers ministères de coalition furent, tous, à peu près identiques dans leur composition [5], surtout à partir du 1er Cabinet Theunis jusqu'au ministère Van de Vyvere (coalition catholique-libérale). Le succès des socialistes en 1925 amènera une coalition catholique-socialiste (Cabinet Poulet) Le 20 mai 1926 la crise financière fera revenir, sous M. Jaspar, à un ministère d'union nationale (catholique, libéraux, socialistes). Le Cabinet, privé, le 22 novembre 1927, de l'appui socialiste, se maintiendra ensuite sans eux, formant un nouveau ministère Jaspar de coalition catholique-libérale. Tous ces Cabinets contiennent, chacun, un bon nombre de membres des gouvernements précédents, désolidarisés de leurs anciens collaborateurs.

L'instabilité gouvernementale produite par le fait des coalitions, est mise en lumière par la constatation suivante : de 1900 à 1916, en 16 ans, quatre Cabinets de parti se succèdent, de 1916 à 1929, en treize ans, dix Cabinets de coalition.

(5) (2e Cabinet de Brocqueville, 1er Cabinet Delacroix. Cabinet Carton de Wiart. 1er Cabinet Theumis, qui, lui aussi, échoue le 14 juin 1923 sur la question de la flamandisation de l'université de Gand; 2e Cabinet Theunis (3 juillet 1923); 3e Cabinet Theunis (10 mars 1924). Cabinet Van de Vyvère).

Section II.

Conséquences de cette réalisation, d'abord très large, puis réduite, de l'unité du Cabinet belge, sur la pratique parlementaire.

Il y a lieu, ici aussi naturellement, de distinguer, entre la période qui précède, et celle qui suit l'année 1916. Toutefois, il faut tenir compte de ce fait que les traditions constitutionnelles se sont formées en Belgique sous le régime du gouvernement de parti, et que certaines de ces traditions ont survécu dans les cabinets de coalition aux circonstances qui les avaient créées. Le Cabinet, qui a pu, comme en Angleterre, exercer sous le régime des deux partis une très forte autorité sur la majorité parlementaire, monopolise à peu près l'initiative des lois [6] réalise en son sein une forte unité, consacrée par la très grande autorité du chef du Cabinet — comparable à celle d'un « Premier » anglais. Il n'a pas perdu autant de ces traditions que l'on pouvait le craindre sous le régime des coalitions. Notamment, en ce qui concerne l'autorité du Président du Conseil, la gravité des circonstances créant un besoin d'autorité, la forte personnalité de la plupart de ceux qui se sont succédés depuis 1916 — (notamment de MM. Jaspar et Theunis [8]) ont contribué à la maintenir dans une large mesure.

L'unité du Cabinet dans ses rapports avec le roi, traditionnellement établie dès avant 1914, n'a pas souffert beaucoup du régime des coalitions.

Toutefois, en Belgique, la tradition laisse au Roi plus d'action qu'en Angleterre sur le Cabinet. Il peut choisir, et il choisit parfois, des ministres hors du Parlement, il assiste au conseil des ministres [9].

Tout ceci est du droit de formation coutumière. La constitution ne parle du conseil des ministres qu'à propos de l'interrègne.

( ) Voir Errera : « L'Interdépendance des Pouvoirs en Belgique », 1901, T. XV, p. 473.

(7) Voir Errera : « Traité de Droit Public Belge », p. 209 et 219, et la vie politique en Belgique. R. Pol. et Parl. 1920, Tome 102, p. 454. Redslob, op. cit., 1924, p. 102. O. Orban, op. cit., 1908, II, p. 292. Dupriez, op. cit., I, p. 215-219.

(8) Voir Errera, op. cit., p. 212-213.

(9) Voir Dupriez, op. cit., I, p. 212. O. Orban, op. cit. II, p. 292. « Constitution Belge », art. 79, alinéa 3.

Il faut cependant signaler une tradition constitutionnelle Belge contraire au strict parlementarisme [10] : On admet la possibilité pour le roi d'exprimer ses idées personnelles et de découvrir ainsi sa personnalité, même de renvoyer des ministres en désaccord avec lui [11]. Cette tradition absolument antiparlementaire, a paru abandonnée, depuis la mort de Léopold II.

Jusqu'en 1916, la grande autorité du gouvernement sur les partis a, tout comme en Angleterre, maintenu le Parlement dans la limite de ses attributions, il n'a pu s'immiscer dans la direction des services, ses commissions n'ont pas cru pouvoir substituer leurs projets à ceux du gouvernement ou usurper des fonctions judiciaires. Hors des tentatives assez fréquentes d'ingérences individuelles des députés dans la nomination aux fonctions publiques, le Parlement sut se tenir dans son rôle [12].

Après 1916, l'autorité parlementaire du Cabinet s'affaisse. Le vote de certaines lois — (telles les lois militaires, toujours impopulaires en Belgique), qui déjà s'obtenait avec peine avant 1914, devient un problème. Le Cabinet n'est plus assuré de sa majorité, la question linguistique qui paraît insoluble, a montré la difficulté qu'ont les gouvernements à obtenir d'être suivis par leurs majorités — celles-ci s'effritent, se divisent, les Cabinets se succèdent, leur instabilité s'accroît, et malgré les fortes traditions antérieures, le Parlement tend à envahir les compétences exécutives.

Dans un milieu politique où le cabinet n'a plus d'unité d'action véritable, qui s'étende à l'ensemble des questions générales, les conceptions constitutionnelles actuelles qui l'obligent à la retraite collective à la première défaite subie sur l'une de ces questions, contribuent à l'instabilité des Cabinets et rendent inévitable la désolidarisation gouvernementale, car la chute collective du cabinet n'est plus la conséquence d'un véritable et profond changement dans la majorité.

(10) Voir Errera : « Traité de Droit Public Belge » 1908, p. 195. O. Orban, op. cit., I, p. 305 et 294. Dupriez, op. cit., I, 215 et 219.

(1) Voir G. de Lapradelle, « Cours de Droit Const. », 1912, p. 343. Dupriez, « Chronique Const. de Belgique » R. D. P., tome 22, p. 442 et 443.

(12) Voir Dupriez, I, p. 219, « Congrès de droit international comparé », 1900, II, p. 350. Dupriez, « Chronique » dans R. D. P., 1906, p. 295 et ss., p. 300 et 301.

Chapitre III.

La pratique de l'unité du Cabinet en Roumanie, en Norvège et aux Pays-Bas, au Danemark, en Espagne.

Section I.

EN ROUMANIE :

La Roumanie, dont la constitution, revue en 1920 à Alba-Julia, consacre le gouvernement parlementaire à la manière de la France et de l'Angleterre vit, comme l'Angleterre, sous un régime de succession au pouvoir de deux grands partis. Autrefois, ce furent le parti conservateur et le parti libéral, ce sont maintenant le parti libéral et le parti national paysan. Les cabinets y sont homogènes — toutefois, l'on a vu parfois les partis se scinder momentanément, surtout à propos de questions de personne. Ainsi, en 1899 le parti conservateur se scinde entre les partisans du prince Cantacuzène, et ceux de M. Carpp. Les divisions vont parfois si loin qu'elles entraînent une fraction conservatrice à l'alliance avec une fraction libérale, (telle l'alliance de la fraction du prince Cantacuzène avec les libéraux de M. Take Jonesco) pour empêcher le succès de petites fractions libérales (drapellistes) ou conservatrices (junimistes de M. Carpp). Mais ces scissions sont le plus souvent de courte durée.

En Roumanie, la pratique parlementaire consiste essentiellement dans la succession de faits suivante : Un Cabinet monte au pouvoir, des élections lui assurent une majorité — (car, en Roumanie, les élections sont avec une merveilleuse constance favorables au parti qui les a faites) — le Cabinet fait des fautes, l'opposition les critique, la majorité se lasse du Cabinet ou du

pouvoir — elle s'abandonne, le gouvernement tombe, le chef de l'Etat ou le conseil de Régence appellent au Pouvoir le chef de l'opposition, et l'on recommence.

Les partis roumains sont peu nombreux, ce qui rend plus aisée la réalisation de l'unité du Cabinet qui est très réelle, et facilite l'autorité du gouvernement sur la majorité — mais la discipline de ces partis est faible et ils sont très artificiels. La corruption électorale est grande — Le parti national paysan paraît avoir des racines plus fortes que les autres — (Encore n'est-il pas certain que ce ne soit pas là qu'une apparence — dont la vraie cause est, peut-être, la forte population agricole de la Roumanie).

La candidature officielle sévit [1] — La mort du roi Ferdinand 1er le 20 juillet 1927, les difficultés inséparables de la minorité d'un roi de cinq ans dont le père a été contraint de renoncer à la couronne, la mort le 24 novembre 1927, du chef du parti libéral alors au pouvoir, M. Jean Bratiano, — occasionnèrent une crise qu'a résolue à peu près semble-t-il, l'accession au gouvernement de M. Maniu, chef du parti national paysan.

L'instabilité ministérielle n'a rien d'exagéré : La Roumanie de 1900 à 1930 n'a vu se succéder que quatorze Cabinets d'une durée moyenne, supérieure à deux ans [2]. N'était la discipline insuffisante des partis, le Cabinet aurait en Roumanie, toute l'autorité voulue sur le Parlement mais les partis sont artificiels et les élections peu sincères [3].

(1) Voir Esmein et Nézard, 1927, I, p. 380, 381.

(2) Savoir en 1900, deuxième Cabinet Cantacuzène (6 janvier et 1e Cabinet Carpp (8 juillet); en 1901 (26 janvier). Cabinet Stourdza; en 1902, 2e Cabinet Stourdza (31 juillet); en 1905 (3 janvier), 3e Cabinet Cantacuzène); en 1907 (24 mars), 3e Cabinet Stourdza; en 1911, 2e Cabinet Carpp (11 janvier); en 1912 (27 octobre), Cabinet Majoresco); en 1914 (15 janvier), 1er Cabinet Jean Bratiano; en 1916, 2e Cabinet Jean Bratiano; En 1918 (février, pour signer la paix de Bucarest), Cabinet Averesco; en 1918 (novembre), 3e Cabinet Jean Bratiano (il restera au pouvoir jusqu'à sa mort le 24 novembre 1927, sauf une interruption en 1920-1922 au profit du patti national paysan; en 1927 (novembre), Cabinet Vintila Bratiano; en 1928, Cabinet Maniu.

(3) Voir G. Cantili, « Les chroniques sur la Roumanie » dans R. Pol. et Parl. Sarmisa Bilcesco Alimanestiano, « Chronique Politique de Roumanie », R. D. P., 1921, tome 16, p. 343, et R. D. P., tome 28, p. 427 et ss. et collection du Temps).

Section II.

LA NORVÈGE.

La constitution norvégienne du 4 novembre 1814 n'était pas parlementaire, mais au contraire assez semblable à la charte de Louis XVIII. Dès l'origine, le Parlement se divise en deux partis : droite conservatrice et gauche démocratique, ce dernier parti, en opposition perpétuelle avec le Roi étranger. Les coalitions ont été rares : (La plus célèbre, très importante il est vrai, est celle organisée aux élections de 1903 par M. Hagerup, chef de la droite, avec une petite fraction libérale, et qui emporte 65 sièges sur 117 au Parlement; elle se maintient sous les Cabinets Hagerup (12 octobre 1903), Michelsen (18 février 1905), et Loeveland (26 octobre 1907), mais se désagrège, le 11 janvier 1908, (Cabinet Gunnar Knudsen) pour se reconstituer en 1910 (Cabinet Konow et Cabinet Bratlie, 19 février 1912) et s'unifier enfin, en un seul parti, à la veille des élections de 1912).

Le régime de succession au pouvoir de grands partis homogènes fonctionne d'ordinaire : Les succès croissants des socialistes obligent les partis de gauche jusqu'en 1915 (2e Cabinet Gunnar Knudsen) à rechercher l'appui de leurs voix — Ils s'en passeront à partir des élections de 1915 (6 novembre) qui leur assurent une majorité homogène et nombreuse. Depuis, la dualité semble s'établir entre un parti socialiste et un parti bourgeois, mais nos renseignements sont, depuis cette époque, assez incomplets : jusque là du moins, il semble que l'unité du Cabinet avait permis, favorisée par la réelle homogénéité du parti au pouvoir, une pratique gouvernementale assez correcte.

Section III.

LES PAYS-BAS.

La constitution hollandaise est d'une correction parlementaire assez douteuse, en ce sens que les ministres, responsables envers le Parlement, n'y paraissent jamais et sont jugés sur

pièces écrites, de même qu'en Norvège. Longtemps, la Hollande n'a connu qu'un seul grand parti libéral, à tendances laïques, à côté duquel des groupes confessionnels, bien moins importants, se combattaient. En 1901, alors que depuis cinq ans les libéraux tenaient le pouvoir, une coalition des partis cléricaux les renversa aux élections du 14 juin 1901.

Cette coalition se consolide aux élections suivantes et bientôt ne forme plus, en face de la gauche laïque qu'un grand parti : la droite cléricale; qui devait gouverner, sauf quelques interruptions au profit de coalitions des libéraux et des socialistes, jusqu'en 1927.

Dès 1925, des scissions se produisent dans la droite cléricale, celle-ci maintient sa coalition, mais déjà dix partis se font jour au Parlement [4]. En 1927, la collaboration des groupes confessionnels s'avère impossible, et, faute de majorité nette, il faut remettre le gouvernement à un Cabinet extra-parlementaire. En fait, il y a deux partis principaux : catholiques, et socialistes — mais aucun d'eux ne peut gouverner seul.

L'unité du Cabinet, assez bien réalisée en Hollande, et qui produit une pratique constitutionnelle correcte, y paraît compromise dans les conditions actuelles [5].

Section IV.

LE DANEMARK.

La constitution du 5 juin 1849, revisée le 28 juillet 1866, y ressemblait au chartes. Un parti libéral qui se forma très tôt, entreprit d'en faire sortir le parlementarisme. Mais, malgré les succès remportés constamment par ce parti depuis 1872, le Roi maintint toujours des ministres de droite au pouvoir, et ne reconnut pas la responsabilité ministérielle, jusqu'à ce

(4) Catholiques (30), Socialistes (24), Anti-révolutionnaires (13), Chrétiens Historiques (11), Libéraux (9), Radicaux (7), Protestants d'extrême droite (3), Paysans (1), Populiste-catholique (1), Communistes (1).

(5) Voir E. Flandin, « Institutions politiques de l'europe contemporaine », IV, p. 103 et ss. et 109, Constitution du 30 novembre 1877. Art. 12,

qu'enfin, le 21 juillet 1901, il se résolut à faire appel à la gauche, et, peu à peu, la responsabilité politique des ministres s'établit, ainsi que l'alternance au pouvoir des libéraux et des conservateurs. Mais à partir de 1909, ce seront toujours des coalitions de gauche, et à partir de 1916 des coalitions extrêmement composites qui occupent le pouvoir jusqu'au moment, où, en 1924, les socialistes arrivent à s'en saisir à eux seuls. L'unité du Cabinet est réalisée en somme assez mal dans la pratique parlementaire danoise. Venu très tard au parlementarisme, le Danemark voit ses Cabinets dominés le plus souvent, par les coalitions parlementaires, leur autorité sur la majorité est faible, leur indépendance vis-à-vis du Roi n'est même pas encore bien assurée car le régime n'est pas encore très défini. Et l'on a vu le 29 mars 1920, le roi, en désaccord avec son Cabinet germanophile sur la question du plébiciste au Schleswig, renvoyer ce Cabinet. Le régime parlementaire n'est pas assez bien établi, ni les partis assez disciplinés et assez peu nombreux pour que l'unité et l'indépendance du Cabinet se réalisent bien.

Section V.

L'ESPAGNE.

L'Espagne a connu longtemps un régime parlementaire : elle y revient peut-être en ce moment depuis la démission (fin janvier 1930) du Général Primo de Rivera;

Sa pratique parlementaire, très agitée, se fait remarquer cependant par l'existence de deux grands partis : libéral et conservateur, qui, supposé que leur discipline eut été plus réelle, et qu'ils eussent eu une base solide dans le corps électoral, lui auraient pu assurer une pratique parlementaire assez semblable à celle de l'Angleterre — mais tout cela leur a manqué :

(6) Voir Figuerosa y Torrès. El regimen parlamentario, 1886.

Et d'abord les élections ne sont pas sincères : « En Espa-« gne, écrit Fuguerosa y Torrès [6], certaines personnes croient « bien aux miracles, aux apparitions des saints, aucune ne croit « à la sincérité des élections » — la corruption électorale y sévit, en effet, sur la plus large échelle [7]. Les partis sont de simples coteries politiques, sans base sérieuse dans l'opinion. Dans de semblables coteries, les questions de personnes sont, bien souvent, la source de grandes divisions.

Un parti au pouvoir, malgré l'énorme majorité obtenue aux élections, ne se fait pas illusion sur la valeur de cette majorité : il ne se sait pas assez fortement soutenu par l'opinion, pour oser se maintenir au pouvoir trop longtemps. Il se divise, et concourt lui-même à son remplacement par le parti adverse.

La constitution espagnole du 30 juin 1876, ainsi que les coutumes parlementaires, organisent le régime de l'Espagne sur le modèle franco-anglais. La responsabilité ministérielle existe devant les deux Chambres, le roi participe aux délibérations du Cabinet [8].

L'indiscipline des partis espagnols qui se manifeste au sein même du Cabinet, rend la pratique parlementaire singulièrement agitée.

De 1898 (Janvier) à 1930 (Janvier) il s'est succédé en Espagne 44 Cabinets, dont 43 de 1898 au 13 septembre 1923 — date à laquelle la dictature du Général Primo de Rivera mit fin au régime parlementaire, ce qui donne à ces quarante trois ministères une durée moyenne d'un peu moins de sept mois. La cause de la plupart des changements de Cabinets se trouve dans des désaccords intervenant à l'intérieur du Cabinet ou de la majorité : Après qu'une majorité a suffisamment montré, par la chute de Cabinets nombreux, qui, souvent, du reste, se retirent sans être renversés qu'elle est incapable de gouverner,

(7) Voir E. Flandin, « Institutions Politiques de l'Europe Contemporaine », V, 1914, p. 187, 188.

(8) Voir la Constitution espagnole, titre VI, art. 48, 49, 58. Nunez de Traboada. Constitution politique de la Monarchie espagnole. Adolfo Pons y Umbert : Responsabilidad ministerial, de Lapradelle, op. cit., 1912, p. 344. H. Hervieu, « Les Ministres », p. 348.

le roi appelle le chef de l'opposition et l'on recommence ainsi que le montre le tableau que nous donnons ci-dessous [9].

(9) TABLEAU DES CABINETS QUI SE SUCCÈDENT EN ESPAGNE DE 1899 A 1930 (13 septembre).

Indication du Cabinet	Date d'arrivée au pouvoir.	Date des élections.	Causes de la chute du Cabinet
Cab. Liber. Sagasta.	1898		Echec de la guerre contre les Etats-Unis.
— Cons. Silvela.	1899	1899	Des désaccords se produisent dans le Cabinet et dans la majorité.
— Cons Silvela (2e).	Avril 1900		Des désaccords se produisent, M. Villaverde se retire. On ne peut arriver à remplacer le Général Azcarragua nommé Président de la Chambre. Le Cabinet se retire.
— Cons. Azcarragua.	Octobre 1900		Des troubles ont lieu à Madrid. Le Cabinet se retire sans être mis en minorité.
— Liber. Sagasta (2e)	6 Avril 1901	1901	Sa politique financière est blâmée par le Parlement. Il faut noter que ce Cabinet *libéral* était arrivé au pouvoir sans que le Cabinet *conservateur* précédent ait été mis en minorité.
— Liber. Sagasta (3e).	18 Mars 1902		Le parti se désagrège. Des querelles éclatent, le Cabinet se retire sans avoir été mis en minorité.
— Liber. Sagasta (4e).	10 Nov. 1902		La majorité décline.
— Cons. Silvela (3e).	3 Décembre 1902	26 Avril 1903	Défaut d'unité d'action, il se retire malgré un vote de confiance.
— Cons. Villaverde.	18 Juillet 1903		Défaut d'unité d'action, se retire ayant encore la majorité.
— Cons. Maura.	5 Décembre 1903		Se retire à la suite d'un désaccord avec le roi.
— Cons. Azcarragua (2e)	14 — 1904		Se retire, sentant sa faiblesse, sans s'être même présenté au Parlement (il était composé entièrement d'hommes étrangers au précédent ministère).
— Cons. Villaverde (2e)	23 Janvier 1905		Battu par une coalition des libéraux et du groupe conservateur de M. Maura.
— Liber. Montero Rios	27 Juin 1905	27 Septembre	Dissentiments intérieurs.
— — Montero Rios	1er Nov. 1905		d°.
— — Moret.	30 Nov. 1905		d°.
— — Fortis.	Décembre 1905		Mis en minorité.
— — Moret (2e).	1er Février 1906		Dissentiments dans le parti.

Indication du Cabinet	Date d'arrivée au pouvoir	Date des élections.	Causes de la chute du Cabinet
— — Moret (3e).	5 Juin 1906		Des rivalités de personnes divisent le parti, le Roi refuse de dissoudre, le Cabinet se retire.
— — Lopez Dominguez.	6 Juillet 1906		Divisions dans le parti libéral.
— — Moret (4e).	27 Novembre		Ne réussit pas à refaire
— — du Marquis de la Vega de Armijo.	4 Décembre 1906		l'unité du parti. d°.
— Cons. Maura (2e).	24 Janvier 1907	1907	Des troubles se produisent en 1909 suscités par l'exécution de Ferrer. Le Cabinet se retire, tout en ayant la majorité.
— Liber. Moret (5e).	21 Octobre 1909		Renversé à la suite d'un discours de M. de Romanones.
— — Canalejas.	2 Février 1910	22 Mai 1910	Désaccords internes. Le Cabinet garde la majorité.
— — Canalejas (2e)	2 Avril 1911		M. Canalejas est assassiné.
— — Romanones.	12 Novembre 1912		Dissidence de la fraction llibérale de M. Garcia Prieto le Cabinet tombe au Sénat.
— Cons. Dato.	27 Octobre 1913	1914	Difficultés intérieures.
— Lib. Romanonés (2e)	6 Décembre 1915	1916	groupe conservateur et le
— Liber. Garcia Prieto	Février 1917	1917	La majorité se divise perpétuellement. Le
— Cons. Dato (2e).	9 Juin 1917		groupe libéral se subdi-
— — Sanchez Toca.	27 Octobre 1917		visent en « mauristes »,
— — Garcia Prieto	Novembre 1917		« ciervistes », « indé-
Marquis d'Alhucemas (3e)	28 Mars 1918		pendants », partisans de
Cab. Cons. Maura (3e).			M. Dato », etc., etc...
— Liber. Garcia Prieto (4e).	Novembre 1918		
— — Romanonés	5 Décembre 1918		
— Cons Maura.	Avril 1919		Les partis n'ont plus
— de coalition Sanchez Toca.	14 Juillet 1919		d'unité et il devient nécessaire de recourir à des coalitions, un groupe démocrate et un groupe républicain font des progrès.
— de coalition de M. Allende Salazare.	12 Décembre 1919		La coalition se désagrège.
— de coalition Dato (3e).	Mai 1920 8 Mars 1921		M. Dato est assassiné, nouvelle coalition.
— de coalition Allende Salazare (2e).	7 Juin 1921		Divisions.
— de coalition Allende Salazare (3e).	13 Août 1921		Le Cabinet ne peut gouverner avec une coalition réduite et divisée.
— de coalition Maura (5e).			Coalition plus large, où, cependant, les libéraux n'entrent pas, elle n'arrive pas non plus à se maintenir.
— de coalition Sanchez Guerra.	7 Mars 1922		Coalitions ingouvernables.
— de coalition Garcia Prieto (5e).	7 Décembre 1922		d°
— Dictatorial Primo de Rivera.	13 Septembre 1923		Hostilité de certains
— de transition Berenguer.	31 Janvier 1930		éléments militaires.

Lorsque le 13 septembre 1923, le roi Alphonse XIII charge le général Primo de Rivera [10] de former le Cabinet, et que celui-ci supprime le régime parlementaire, ce dernier est absolument discrédité, surtout par les évènements politiques qui se sont déroulés de 1916 à 1923.

Il faut, en effet, distinguer deux périodes dans la vie parlementaire espagnole.

A partir de 1916 et jusqu'à 1923, les divisions intérieures des partis, ont fini par faire éclater leurs organisations; l'indiscipline de la majorité est effrayante. Les Cabinets sont perpétuellement instables, sans prestige, dénués d'autorité sur les coalitions parlementaires qu'ils sont censés diriger, dénués aussi d'unité intérieure. De décembre 1916 à septembre 1923, se succèdent en six ans et neuf mois, quinze ministères : Il est inutile de parler de la réalisation d'une unité quelconque au sein de ces Cabinets : ils n'ont point de programme, point de doctrine, pas d'action commune, à peine un chef qui n'est guère écouté, et bien peu d'espoir de vivre. Il est difficile de tirer un enseignement quelconque au point de vue de l'unité du Cabinet de la pratique d'un état où elle n'existe presque plus et dont l'anarchie est la principale caractéristique.

Au contraire, la pratique parlementaire antérieure à 1916, s'avère pleine d'enseignements pour nous.

A) Elle nous montre d'abord, comment deux grands partis, assez organisés mais manquant de racines profondes dans l'âme populaire, manquent rapidement de discipline, et se fractionnent à propos de questions de personnes. Chaque parti devient une coalition instable de groupes qui n'ont en commun que peu d'idées et qui sont divisés par toute l'âpreté des compétitions existant entre les personnalités autour desquelles ils sont formés et dont ils prennent souvent le nom [11] de telle sorte, qu'un Cabinet libéral ou conservateur à la tête duquel est le chef du parti, tombe souvent sous les coups des autres orateurs du même parti : Tel est le cas le 2 février 1910, du premier Cabinet Moret, attaqué par MM. de Romanonès, Mantero-Rios et Lopez Dominguez.

(10) Voir Barthélémy, « La crise de la démocratie », R. D. P., 1928, p. 613.
(11) (Tels les « tétuanlistes », les « romeristes », les « mauristes », les « ciervistes », etc...).

B) Naturellement, l'instabilité des Cabinets devient extrême, mais leur unité même est très compromise : L'homogénéité doctrinale que l'on pourrait espérer très complète d'un Cabinet entièrement pris dans un même parti, est diminuée par les divergences qui s'insinuent vite entre des groupes déjà divisés sur les questions de personnes — L'unité d'action se réalise avec grand peine et l'autorité du chef du Cabinet qui a des rivaux dans le ministère même, n'est pas ce qu'elle pourrait être. Sur 27 Cabinets formés de 1898 à 1916, onze se sont retirés à la suite de dissentiments intérieurs, un par suite d'un désaccord avec le roi, quatorze à cause des divisions du parti au pouvoir, *un seul a été mis en minorité,* et c'est le seul, dont la chute paraisse normale au point de vue parlementaire. Le changement du parti au pouvoir vient de ce qu'après avoir essayé « en moyenne quatre Cabinets successifs d'un même parti, le Roi se résigne à constater qu'il ne peut gouverner et a convoquer le chef du parti adverse.

L'autorité du Cabinet vis-à-vis du roi n'est pas grande et son autorité sur le Parlement pas beaucoup plus sérieuse. On verra M. Moret avouer qu'au gouvernement « il n'a pas fait ce qu'il « voulait faire mais il a fait tout ce qu'il n'avait pas voulu ». Les Cortès s'ingèrent dans l'administration, les députés abusent des recommandations. Quelque souci de correction parlementaire qu'ait manifesté le roi, il a pu lui être difficile, dans un tel état des choses, de s'en tenir au rôle strict d'un chef d'État parlementaire et de « laisser aller ». Il a dû refuser, parfois, une dissolution demandée par le Cabinet, (5 juin 1906) ou ne pas laisser faire à ses ministres tout ce qu'ils souhaitent (14 décembre 1904, 31 janvier 1930). Là encore, de la réalisation trop imparfaite de l'unité du Cabinet, résultent les principaux vices que montre la pratique parlementaire. Là encore, le caractère imparfait de la réalisation de cette unité gouvernementale, trouve sa cause principale dans le défaut de discipline des deux grands partis espagnols, leur défaut de base solide dans la nation, l'insincérité des élections réduites, selon le mot de M.

Blasco Ibanez, à l'état d'hypocrisie constitutionnelle. De là, la dictature de 1923 qui vient de prendre fin et a suspendu pendant sept ans en Espagne, l'application du parlementarisme [12].

(12) Voir encore, Barthélémy, op. cit., R. D. P. 1928, p. 614. Gascon Marin, « Chronique sur l'Espagne » dans R. D. P. et « Chroniques politiques d'Espagne » par MM. Meynadier, Lenglet, Pachez Guerra, Ricardo Espana, Adolfo Posada et R. Recouly, et La Politique extérieure du mois par A. Ebray dans R. Pol. et Parl., ainsi que la collection du « Temps ».

II

L'APPLICATION DE LA CONCEPTION FRANCO-ANGLAISE DE L'UNITÉ DU CABINET DANS LES PAYS OU L'EXISTENCE D'UN GRAND NOMBRE DE PARTIS N'A PERMIS QUE LA PRATIQUE DES GOUVERNEMENTS DE COALITION.

La France se trouve être l'un de ces pays : nous serons amenés, par l'intérêt tout spécial que présente pour nous sa pratique parlementaire, et les développements beaucoup plus considérables que nous lui consacrons, à diviser ce titre en deux parties, d'inégale importance, où nous examinerons successivement :

A) La pratique parlementaire des pays étrangers vivant ou ayant vécu sous le régime des coalitions.

B) La pratique parlementaire française.

A

LA PRATIQUE PARLEMENTAIRE DES PAYS ÉTRANGERS VIVANT OU AYANT VÉCU SOUS LE RÉGIME DES CABINETS DE COALITION.

Section I.

L'ITALIE.

Comme en Espagne, et, semble-t-il d'une façon plus durable qu'en Espagne, le régime parlementaire y a disparu, après de longues années d'une pratique très défectueuse.

La constitution, ou statut fondamental du 4 mars 1848, était une sorte de charte. L'irresponsabilité du roi, le contreseing ministériel, la responsabilité des ministres, y étaient consacrés, le sénat était organisé sur le modèle de la chambre des Lords. Rien ne réglait la responsabilité politique des ministres, ni l'unité du Cabinet. L'exemple de l'Angleterre devait seulement inspirer, sur ce point, les traditions constitutionnelles [1].

Le milieu politique comporte, dès la fin du XIX[e] siècle, un grand nombre de partis politiques — Ils sont très mal disciplinés, accablent le Cabinet de questions, abusent de leur pouvoir de contrôle pour s'immiscer dans l'exécutif, et organiser des « commissions d'enquêtes » perpétuelles. Tous les Cabinets sont des Cabinets de coalition. La chute des Cabinets (Et il y en a 22 de 1900 à 1922 à se succéder au pouvoir — a, le plus souvent pour cause la désagrégation des coalitions [2].

Le tableau suivant peut donner une idée assez exacte de la pratique italienne au XX[e] siècle [3].

(1) Voir Statut fondamental du 4 mars 1848, art. 45, 65, 66, 67, Ignazio Tambaro, « La réforme du Sénat italien » R. D. P. 1910, tome 27, p. 525 à 529.

(2) Voir de Lapradelle, op. cit., 1912, p. 345. E. Flandin, Institutions politiques, op. cit., III, p. 220 à 226.

(3) Tableau de la succession des Cabinets italiens au XX[e] siècle avec indications des causes de leur chute.

Hors la correction extrême du rôle constitutionnel où s'est toujours tenu le Roi d'Italie, il faut reconnaître que la pratique parlementaire italienne n'a jamais été que très incorrecte. De 1900 à 1922, sur 22 ministères, sept seulement ont attendu pour se retirer d'être mis en minorité. La plupart des autres ont montré leur faiblesse, soit en se retirant d'eux-mêmes, soit pour une retraite prématurée sur le vote d'une simple commission, ou encore sur un vote du parlement leur accordant une majorité jugée insuffisante.

L'état des partis — trop nombreux et indisciplinés, se divisant avec une déplorable facilité à propos de questions de personnes [4] — explique tout cela, par le défaut d'unité qui en résulte, dans le Cabinet et dans la majorité.

Cabinets	Date de chute du Cabinet	Date des élections.	Causes de la chute des Cabinets
Pelloux.	18/6/1900	10/6/1900	La majorité de 28 voix que les élections laissent au Cabinet ne suffit pas en Italie — il se retire.
Saracco.	6/2/1901		Il comprenait plusieurs membres du précédent et faisait appel à la même majorité, élargie par la présence d'un membre du groupe Zanardelli-Giolitti qui était plus à gauche. Mais, sur un incident, (la fermeture de la Bourse de travail de Gênes), la gauche et la droite se divisent, le Cabinet est renversé par 318 voix contre 106.
Zanardelli.	10/6/1903		Coalition de gauche, il comprend un homme de droite, M. Prinetti, plus les anciens ministres de la guerre et de la marine. Les 5 groupes qui le composent, ne s'entendent pas, le Cabinet songe à se retirer en janvier 1902, mais on ne peut le reconstituer et le roi refuse la démission. M. Zanardelli vieillit, M. Giolitti le remplace en fait, il se retire le 10 juin 1903, n'ayant obtenu à un vote, que 39 voix de majorité.

(4) (On y voit des « Partisans de M. Facta », de M. Giolitti, un groupe « di Prudini », etc.).

L'unité doctrinale du Cabinet est réduite à un accord minime, sur une ou deux questions. L'unité d'action ne s'établit, elle aussi, qu'au moyen de sacrifices réciproques, sur un petit nombre de sujets et n'est même pas bien sincère. L'autorité du Président du Conseil, malgré les grands pouvoirs qu'il tient du décret du 14 novembre 1901, est souvent faible. Même des hommes tels que M. Giolitti ou, avant lui, Crispi, n'arrivent ni à se faire suivre par leurs collaborateurs, ni même à mainte-

Cabinets	Date de chute du Cabinet	Date des Elections	Causes de la chute des Cabinets
Zanardelli (2e). 21/6/1903	21/10/1903		Coalition de gauche moins disparate, l'échec du voyage du tzar fait prendre à ce Cabinet la résolution de se retirer.
Giolitti.	4/3/1905	1904	Coalition de gauche, si fragile qu'en 1903, la maladie de quelques ministres risque d'y mettre fin. Les élections de 1904 sont très favorables, mais les groupes s'entendent mal. M. Giolitti se retire sous un prétexte de santé.
Fortis.	17/12/1905		Coalition identique à la précédente, il comprend beaucoup des mêmes membres, mais reste si faible qu'il se retire pour n'avoir eu le 17 décembre 1905, que 65 voix de majorité.
Fortis (2e).	8/2/1906		A peu près identique au premier, sa majorité se divise, il est renversé.
Sonnino.	17/5/1906		Plus à droite, comprend des éléments de gauche des précédents Cabinets, la majorité se désagrège : il est renversé.
Giolitti (2e). 30/5/1906.	2/12/1909		Coalition nettement à gauche, plus homogène, il se retire sur un vote de la commission des finances.
Sonnino (2e).	21/3/1910		Coalition plus à droite, le Cabinet se sent faible et se retire, il sait son sort entre les mains de M. Giolitti.
Luzzatti.	18/3/1911		Formé pour attendre la prise du pouvoir par M. Giolitti, il se retire à ce moment.
Giolitti (3e).	10/3/1914	1913	Coalition plus stable, à gauche comme la précédente. On y conserve des éléments des Cabinets précédents, le ministère se retire sans vote de défiance.
Salandra.	4/11/1914		Simple réédition du précédent, se retire sans mise en minorité, par suite de divisions intérieures.

nir l'harmonie dans le Cabinet. Malgré des remaniements très fréquents, les rivalités des hommes et des groupes déchirent le gouvernement et lui enlèvent toute unité d'action. Naturellement, (conséquence inévitable de la succession au pouvoir de coalitions, qui comprennent, toutes, quelque chose des majorités précédentes) — la solidarité ministérielle est purement apparente. Une partie des mêmes ministres revient chaque

Cabinets	Date de chute du Cabinet	élections. Date des	Causes de la chute des Cabinets
Salandra (2e).	10/1/1916		Réédition des deux Cabinets précédents, remanié plusieurs fois, par suite de divisions dans la majorité, est renversé finalement le 10 juin 1916.
Boselli.	26/10/1917		Cabinet d'union nationale, est mis en minorité à la suite d'échecs militaires.
Orlando.	19/6/1919		Union nationale avec beaucoup des mêmes ministres, Est mis en minorité, la rédaction du traité de Versailles n'ayant pas été agréée par le Parlement.
Nitti.	12/3/1920	16/11/19	Malgré le succès des socialistes aux élections, la majorité de coalition se maintient, le Cabinet se retire pour se remanier.
Nitti (2e).	10/5/1920		Réformé, le Cabinet est battu, on n'arrive pas à former un Cabinet Bonomi.
Nitti (3e).	9/6/1920		En présence d'une situation politique troublée, le Cabinet, sitôt formé, se retire.
Giolitti (4e).	27/6/1921	18/5/1921	Malgré l'échec socialiste aux élections, la majorité reste faible et incohérente. M. Giolitti se retire, l'Italie entre dans une période très difficile et très troublée.
Bonomi.	25/2/1922		Se retire après sept mois, n'étant plus soutenu que par les catholiques et par les socialistes.
Facta.	20/7/1922		Coalition très hétérogène, les troubles intérieurs prennent des proportions effrayantes, le Cabinet n'en est pas le maître, il tombe, l'on essaye en vain de former un Cabinet Orlando, puis un Cabinet Bonomi.
Facta (2e).	28/10/1922		Vit au milieu de troubles croissants, la marche des fascistes sur Rome, y met fin.

28 *octobre* 1922. *Fin du régime parlementaire : Cabinet Mussolini.*

fois au pouvoir — que le Cabinet précédent ait été ou non mis en minorité. Les coalitions étant fort instables, chaque Cabinet essaie de former autour de lui la majorité la plus large possible, espérant à tort augmenter ainsi sa durée, sinon sa cohésion. Chaque Cabinet, à une ou deux exceptions près, n'est « qu'une seconde monture » du Cabinet précédent [5].

De ce défaut d'unité du Cabinet, qui n'est que la conséquence du caractère composite, hétéroclite même, de la majorité, résultent à la fois, sa faiblesse, le défaut d'autorité du gouvernement sur le Parlement, l'instabilité gouvernementale. On voit la plupart des Cabinets se retirer, parce que divisés, alors qu'il existe pourtant une majorité pour les soutenir. Le moindre échec diplomatique renverse le ministère. Lorsqu'enfin des troubles socialistes, accrus par une situation économique difficile, se font jour en Italie, le gouvernement cesse d'y être le maître, les services publics ne fonctionnent plus. Le régime tombe sous les coups d'un parti, qui, en présence de l'excès du désordre, impose une solution de force et relève l'Etat — mais le relève par la dictature : c'est le fascisme. Sans doute, une sorte de façade parlementaire est conservée [6], mais M. Rocco, lui-même, reconnaît que le régime actuel donne tout pouvoir au Chef du Cabinet, et qu'en ce qui concerne une responsabilité politique éventuelle — il n'en existe pas pour lui devant le Parlement. « Derrière une façade com- « prenant à la fois des survivances du régime antérieur et des « créations nouvelles, le fascisme organise le pouvoir d'un « homme [7] ».

(5) Voir Dupriez, op. cit., I, p. 283 à 286. M. Sibert, op. cit., 1901, p. 327. Dubois, « Les services de la présidence du Conseil », R. D. P., 1919, p. 77 et Tambaro, op. cit., « il primo mnistro nel governo rappresentativo 1902, 8°, p. 78.

(6) Voir Rocco, « La réforme constitutionnelle en Italie », R. Pol. et Parl. 1926, I, 126, p. 335 et 336.

(7) Voir Barthélémy « La crise de la démocratie » R. D. P., 1928, p. 595, 596, 597. Comte de Fels, « La crise du parlementarisme », Revue de Paris, 15 juin 1929, p. 728. Esmein et Nézard, « Eléments », 1927, p. 379. Duguit, « Traité », 2e Ed. IV, p. 792. J. Tambaro, « Elémenti di diritto publico generale » 1928 (en italien), p. 160 et ss.

Section II.

LA YOUGO-SLAVIE.

Comme l'Italie, elle a renoncé au parlementarisme. Comme en Italie, il y fonctionnait mal — l'ancienne constitution serbe du 6 juillet 1901, comme celle des 5-18 juin 1903, n'était pas exactement parlementaire — Elle consacrait, notamment, la responsabilité des ministres devant le Roi [8]. Mais la pratique se rapprocha du parlementarisme conçu à la manière anglo-française, et la constitution yougo-slave du 28 juin 1921, fut beaucoup plus nettement parlementaire. La responsabilité des ministres devant le Roi était tombée en désuétude, il n'en restait qu'une possibilité de révoquer les ministres dans quelques hypothèses très correctes [9]. C'est la conception franco-anglaise de la responsabilité et de l'unité du Cabinet qui se trouve, alors consacrée. Mais en Serbie, comme plus tard en Yougo-Slavie, l'éducation politique de la nation était et demeure rudimentaire — Les partis, bien longtemps, manquèrent de base profonde dans l'esprit public. Pendant un temps, on vit le Roi intervenir très décisivement dans la direction politique. En 1902, le remplacement du parti radical russophile (Cabinet Vonitch) par le parti austrophile (Cabinet Velimirovitch) est le résultat de la volonté royale, non de la situation parlementaire.

L'unité politique du Cabinet est faible, ainsi, en 1911, (28 février), le Cabinet laisse se retirer, seul, un de ses membres (Général Raditch) dont il approuvait cependant la politique, à la suite d'un ultimatum allemand. L'instabilité ministérielle

(8) Art. 79.

(9) Voir les articles 5, 15, 10 à 14, 76 à 80 de la Constitution de 1901, les art. 40, 107, 131 à 136 de la Constitution de 1903. Voir Nikodié Yovanovich, « La constitution du royaume des Serbes, Croates, Slovènes du 28 juin 1921, thèse 1924, p. 55, 167, 191, 192, 201 à 207, 211, lart. 57 de la Nouvelle Constitution, V, R. Pol. et Parl. 1901, tome 83, p. 438 à 450, Jacha Prodanovitch : Krisa Parlamentarizma, dans Srpski Knjizwevni Glasnik n° du 16 nov. 1924, A. Adamovitch, « La responsabilité ministérielle dans la constitution du Royaume des Serbes, Croates, Slovènes, thèse 1926, p. 38, 39, 40, 47, 56, 20, 32. Passow « das Wesen der Ministerantwortlichkeit in Deutschland », p. 3. Dr. M. Ilitch : Kralj I ministaraska odgovornost, dans Srpski Knjizvevni Glasnik, 16 nov. 1924, p. 285. Slobodan Yovanovitch « L'Etat » 1922, p. 412 et 416.

en Serbie est relativement grande (treize Cabinets de 1900 à 1914). La désolidarisation gouvernementale sévit.

En 1919, la Serbie devient le royaume des Serbes, Croates, Slovènes, et de nouveaux partis apparaissent dans le milieu politique. En 1919, dix sept partis sont reconnus aux élections par le ministère de l'intérieur, dont six sont importants [10]. En 1921, ce sont 23 groupes qu'il faut compter [11]. Mais cette multiplication des groupes détruisait l'unité du Cabinet, les majorités devenaient très instables, le gouvernement parlementaire fonctionnait fort mal, les querelles des partis nationaux croissaient en âpreté. Enfin l'assassinat de M. Raditch, le 1er août 1928, produisit une crise très grave, dont la Yougo-Slavie ne sortit, le 6 janvier 1929, que par un coup d'Etat du Roi Alexandre, qui supprima le parlementarisme et s'empara [12] du pouvoir absolu [13].

Ici encore, le parlementarisme s'est écroulé par suite de la difficulté et du désordre qu'apportait, dans sa pratique, la présence de trop nombreux partis — par suite de l'impossibilité d'y constituer un Cabinet qui fut un, et par conséquent, fort.

Section III.

LA POLOGNE.

Comme en Yougo-Slavie « la dictature est sortie, en Polo-
« gne, du malaise du régime parlementaire » [14]. La constitution du 17 mars 1921, comme celle (en cinq articles) de février 1919, consacrait le régime parlementaire, conçu à la manière de la constitution française de 1875. Mais, en Pologne aussi, les partis se sont trouvés très nombreux et fort mal disciplinés : Pas

(10) Savoir : Radicaux 71, Démocrates 115, Cléricaux slovènes 69, Union croate 27, Monténégrins 10, Socialistes 12, Républicains 1, divers (en douze partis) 30.

(11) Radicaux 98, Démocrates 94, Cléricaux Slovènes 23, Union Croate 4, Musulmans 24, paysans Croates 49, paysans Serbes 38, Communistes 58, Républicains 4, Divers (en 14 partis) 37.

(12) Art. 2 et 16 de la loi du 6 janvier 1929.

(13) Voir encore Recouly : « Les convulsions d'un nouveau-né » dans Revue de France, 1er fév. 1929, p. 537 et ss.

(14) Voir J. Barthélémy, « La crise de la démocratie représentative », R. D. P., 1928, p. 619.

de majorité stable [15]. Il n'a pu être formé ni un parti d'opposition, ni un parti de gouvernement. L'on ne trouve pas moins de douze groupements politiques principaux : la pratique parlementaire fut ce qu'elle devait être dans de telles conditions : la faiblesse du gouvernement, son instabilité, ses divisions en furent les principales caractéristiques. La législature domina l'exécutif tout en restant elle-même trop divisée pour donner une impulsion ferme : Le 12 mai 1926, un coup d'état organisé par le Maréchal Pislsudski, et accompli avec l'aide des partis de gauche, remit au Maréchal une véritable dictature, dissimulée par le maintien de quelques apparences parlementaires. Une nouvelle constitution fut élaborée en 1926. Rien n'y semble contraire aux principes parlementaires, mais une loi du 20 août 1928 accorde au Cabinet des pouvoirs exorbitants, et pratiquement, presque illimités. Le 27 juin 1928 un Cabinet Bartel, en apparence parlementaire, a été constitué. Il restait dominé par la personne du Maréchal, ministre de la guerre [16]. Ceux qui ont suivi lui ont été semblables.

Section IV.

LA GRÈCE.

Le cas de la Grèce est à peu près identique. C'est, peut-être, l'état, dont, depuis 1900, la vie politique a été le plus agitée — de 1916 à 1927 notamment, aucun pays, à notre connaissance, n'a vu se succéder tant de révolutions et tant de Rois (4 de 1916 à 1927 : Constantin XII, Alexandre 1er, de nouveau Constantin XII, enfin, Georges II). Un seul, Alexandre 1er, n'a pas été renversé).

Les constitutions grecques successives, ont toutes copié, à peu près textuellement, la plupart de leurs dispositions, sur celles de la Constitution française de 1875. La constitution de 1927

(15) Voir Peretiatkowicz, op. cit., R. D. P., 1927, tome 44, p. 128.

(16) Voir Peretiatkowicz, « La constitution polonaise », R. D. P., 1922, tome 39, p. 607 à 610, 617 à 619, et R. D. P. 1927, t. 44, p. 124 et ss. 128. Esmein et Nézard, 1927, I, p. 293 et note 320. Mirkine Guetzevitch, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel ». Pierre Barmes « Pilsudski et la Politique Polonaise », p. 775 à 795. Barthélémy, « La crise de la démocratie », R. D. P., 1928, p. 619, 621, 623, 624. V. aussi Casimir Smogorzewski articles dans « l'Europe Centrale » et Casimir Smogorzewski « la Pologne restaurée ».

a innové cependant en un point [17] par une disposition très originale, qui veut qu'une « motion de défiance » ne puisse « être déposée que par vingt membres au moins, votée que « deux jours après son dépôt, et n'avoir d'effet que si elle réu- « nit à la fois la majorité des votants, et au moins les 2/5 des « voix du Parlement ».

Le milieu parlementaire grec se caractérise par le très grand nombre et le peu de cohésion des partis — dont beaucoup manquent de base sérieuse dans l'esprit public. La plupart des Cabinets manquent d'unité, et, par conséquent, d'autorité et de force. (On a vu un ministre se retirer, parce qu'en désaccord avec le prince héritier [18]. Les Cabinets s'écroulent à la suite d'une simple émeute, même réprimée [19]. Les coups d'Etat militaires sont fréquents — Parfois, aussi, les puissances étrangères [20] exercent une pression sur la vie politique du pays. Depuis le 25 mars 1924, la Grèce était devenue une République parlementaire — la même faiblesse gouvernementale continuait de caractériser sa pratique constitutionnelle — faiblesse qu'expliquait la division des groupes, et par conséquent, le défaut d'unité du Cabinet. Dans la nuit du 27 au 28 juin 1928, un coup d'Etat a renversé le dernier Cabinet Zaïmis, un ministère Venizelos l'a remplacé, qui a constitué, sous des apparences parlementaires, une quasi dictature [21]. Souvent déjà, d'ailleurs, des Cabinets issus de coups d'Etat avaient fait bon marché des principes parlementaires : « Aussi longtemps que je « me sentirai soutenu par le peuple » déclare le 20 décembre 1909, le général Lapathiotis, Ministre de la guerre, « je m'in- « quiéterai fort peu de l'approbation des députés ».

(17) Article 88.

(18) Le ministre de la guerre du Cabinet Theotokis en décembre 1897.

(19) C'est le cas du 1er Cabinet Theotokis le 24 novembre 1901, et du 2e, le 7 juillet 1903.

(20) En 1915-16-17. par exemple.

(21) Voir Djiras, « L'organisation de la Grèce » 1927, p. 128. Mirkine Guetevitch, op. cit., R. D. P. 1928, p. 24. R. Pol. et Parl. 1929, tome 138, p. 144, tome 63, 1910, p. 182 (article de M. Recouly).

Section V.

DE LA PRATIQUE CONSTITUTIONNELLE DE L'UNITÉ POLITIQUE DU CABINET DANS QUELQUES AUTRES PAYS :

Elle nous apporte partout les mêmes constatations : C'est ainsi, qu'en *Bulgarie*, le nombre trop grand des groupes politiques ne permet pas, non plus, une saine réalisation de l'unité du Cabinet, ni, de ce fait, une bonne pratique du parlementarisme.

L'instabilité, à certains moments, est effrayante [22], l'homogénéité à peu près nulle, alors que la conception franco-anglaise de l'unité du Cabinet la voudrait voir réalisée sur l'ensemble des questions générales. La désolidarisation sévit perpétuellement (Lorsque le Cabinet Petroff tombe, trois de ses membres ont été ministres sous sept présidents du conseils successifs, dont quatre ont été renversés). L'autorité du Cabinet est très réduite vis-à-vis du Roi comme du parlement : Ce sont les conséquences de l'état du milieu politique. Les complications de la situation de la Bulgarie, issues des évènements de 1914-1918, ont encore augmenté les maux du parlementarisme bulgare [23].

La Constitution Tchéco-Slovaque, fortement inspirée de celle de 1875, dont elle ne diffère qu'en ceci qu'elle réserve à la Chambre des Députés, le pouvoir de mettre en jeu la responsabilité des ministres, consacre la conception franco-anglaise de l'unité du Cabinet. Le trop grand nombre des partis politiques [24], le fait que beaucoup de ces groupements ont leur base dans des divisions nationales, ont obligé à ne gouverner qu'au moyen de larges coalitions. Du 14 novembre 1918 au 15 janvier 1927, huit cabinets seulement se sont consti-

(22) C'est ainsi que 8 Cabinets se succèdent du 10 déc. 1900 au 30 mai 1903, en 2 ans 1/2.

(23) Voir Zlataroff, « La Constitution Bulgare », Paris, thèse, 1926.

(24) Les élections de 1925 et celles de 1926 révèlent l'existence d'au moins 10 groupes principaux : Socialistes-démocrates, Catholiques, Agraires, Nationaux-démocrates, Artisans, Socialistes nationaux, Communistes, Sociaux Démocrates Allemands, Agraires Allemands, Chrétiens Allemands et Pangermanistes.

tués [25]. Mais, leurs fréquents remaniements rendent l'instabilité plus grande, en réalité, qu'elle ne paraît l'être. Toutefois, au prix d'une indéniable désolidarisation gouvernementale, la Tchéco-Slovaquie conserve, depuis juillet 1919, le même Ministre des Affaires Etrangères : M. Benés, M. Englis, Ministre des Finances, a participé, lui-aussi, à bien des Cabinets successifs.

Il faut reconnaître que, là encore, la division des partis ne permet pas la réalisation d'une vraie unité du Cabinet [26].

Nos renseignements sur les pratiques parlementaires de la Suède, de la Perse, du Portugal, du Mexique, du Pérou, de la République Argentine, ne nous permettent pas d'apporter à leur sujet des constatations certaines et catégoriques. Autant que ces pays sont parlementaires, et que le régime y fonctionne à peu près normalement — (ce qui, au Portugal, par exemple, n'est pas d'ordinaire le cas) — la même constatation nous a paru se dégager : En présence de partis politiques nombreux ou trop mal disciplinés, les cabinets manquent d'unité, et, par conséquent, de force, et le régime parlementaire évolue vers la dictature d'une assemblée ou d'un chef d'Etat. Certains pays, la Turquie, par exemple, n'ont qu'une façade de parlementarisme recouvrant une dictature [27].

(25) Kranar (14/11/1). Tusar (9/7/1913). Czerny (15/9/1920). Benés (26/9/21). Svehla (5/10/1922). 2e Cabinet Czerny (6/11/1925). 2e Cabinet Svehla (12/10/1926). 3e Cabinet Svehla (15/1er/1927).

(26) Voir R. Pol. et Parl. 1927, tome 130. « La crise politique de la Tchéco-Slovaquie par H. A. Savary, p. 100, 101, 102.

(27) Voir R. Redslob, op. cit., 1924, p. 121 à 152. « Chroniques constitutionnelles de la Suède et du Portugal », dans R. D. P. et R. Pol. et Parl. Barthélémy, « La crise de la démocratie représentatice », op. cit., R. D. P. 1928, p. 592, 593. H. Hervieu, op. cit., p. 356. Mirkine Guetzevitch, op. cit. R. D. P. 1928, p. 18 à 53, etc...

B) LA PRATIQUE DE L'INSTITUTION DE L'UNITÉ DU CABINET DANS LA VIE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE.

Nous diviserons cette étude de la pratique constitutionnelle française en deux parties :

I) Nous nous attacherons d'abord à considérer le rôle que jouent actuellement en France : 1° Le Chef de l'Etat; 2° Le Cabinet; 3° Les Chambres, en nous appliquant surtout à examiner si ces rôles sont conformes à ceux que le principe de l'unité du Cabinet assigne à chacun de ces organes.

II) Nous examinerons ensuite à quelles causes il faut attribuer les vices de notre pratique parlementaire.

I) LE ROLE QUE JOUENT EN FRANCE DANS LA PRATIQUE PARLEMENTAIRE, LES GRANDS ORGANES CONSTITUTIONNELS — EST-CE CELUI QUE LEUR ASSIGNE LE PRINCIPE DE L'UNITÉ DU CABINET ?

Chapitre I.

Du rôle que joue en France le Chef de l'Etat.

On a vu que le principe de l'unité du Cabinet a pour conséquence un certain effacement du Chef de l'Etat, qui doit laisser au Cabinet une large indépendance, et se contenter, non de « gouverner », mais « d'influer sur le gouvernement » [1].

A

Le sens de l'évolution des pouvoirs du Président de la République depuis 1875 a été presque constamment dirigé vers l'exercice par le Chef de l'Etat d'une simple influence, non d'une autorité. Dès la fin du règne de Louis XVIII une évolution avait commencé dans ce sens, elle continua, après la retraite de M. de Mac Mahon, sous la Troisième République. M. Grévy voulut être « le dieu terme de la république » ou du moins, le paraître. La défiance des partis républicains écarta, longtemps, de la présidence, les hommes dont on pouvait attendre un exercice énergique des prérogatives du chef de l'Etat. Si, en 1893, M. Casimir Périer fut appelé à l'Elysée, lorsqu'il y parut, la tradition était déjà formée, et cet homme d'action ne put se résigner à l'impuissance et à n'exercer librement qu'une seule de ses prérogatives : la présidence des solennités nationales [2] — Il se retira, et la tradition reprit de faire de la présidence « une retraite honorable pour un vétéran fatigué des luttes politiques ». L'élection du Président Poincaré, le 17 janvier 1913, interrompt, tout-à-coup, cette tradition qui allait peu à peu annihiler le chef de l'Etat. Sans

(1) Voir Hello, op. cit., II, p. 354.
(2) Voir Message de démission du 15 janvier 1884 et Casimir Périer. Lettre au Temps, 22 février 1905.

sortir, (encore que ç'ait été parfois, au prix de douloureux sacrifices), de son rôle de chef d'Etat parlementaire, M. R. Poincaré donne à la présidence de la République un lustre et une force nouvelles « ein Streben nach Verstärkung [3] », un prestige qu'elle avait perdu; Rappelons, comme manifestations de ce rôle plus actif que joue alors le chef de l'Etat, la lettre de M. Poincaré au Roi d'Angleterre, en juillet 1914, sa lettre au Pape Benoît XV sur son élection, la part prise par lui, à Doullens, aux conférences où fut décidée l'unité du commandement des armées alliées, enfin les efforts qu'il renouvela, sans succès, pour obtenir du Cabinet Clémenceau une amélioration de la rédaction du Traité de Versailles.

L'élection de M. Millerand à la Présidence de la Répulique devait avoir pour conséquence, une accentuation très vive, de cette tendance à l'accroissement du rôle du chef de l'Etat.

Exposée, dès avant son élection, dans son discours de Ba-Ta-Clan, la conception qu'avait M. A. Millerand de la magistrature suprême, n'était pas celle du régime parlementaire; et M. Millerand fut amené à rendre évidente l'existence d'une politique personnelle du chef de l'Etat, qui, découvrant sa personne, renouvelant les vieilles méfiances des partis de gauche contre l'exécutif, fit, très incorrectement, mettre en cause par ceux-ci, après leur victoire du 11 mai 1924, la responsabilité du Chef de l'Etat. Depuis la chûte de M. A. Millerand, M. G. Doumergue achemine de nouveau la présidence de la république « vers la tradition d'une présidence moins éclatante » et, même, peut être, trop volontairement effacée [4].

B

Dans l'état actuel des choses, tel qu'il est exercé, le pouvoir du Chef de l'Etat français n'est pas une véritable autorite. Il n'exerce pas les prérogatives exécutives — ce sont les ministres qui l'exercent en son nom. Il les conseille seulement

(3) Hans Gmelin, « La Constitution de 1875 ». Dans Archiv. des Offentlichen Rechts 1925, 8 Band I Heft, p. 211 et ss.

(4) Voir E. Julia « 4 Présidents », R. Pol. et Parl. 1920, t. 102, p. 159. Ch. Benoist, la réforme parlementaire, p. 19 et 20. R. Poincaré, discours à la Chambre, Novembre 1923 et 18 novembre 1924. A. Millerand, Discours de Ba-ta-Clan (janvier 1920). Discours de Lyon (mars 1921). Discours d'Evreux, Barthélémy et Duez, op. cit., p. 529 à 532. Hans Gmelin, op. cit., p. 215 à 219.

dans cet exercice, avec l'autorité de sa charge et de sa personne [5].

C

Le Président de la République nomme et révoque les ministres. — Ces pouvoirs sont implicitement consacrés dans l'article III de la Loi du 25 février 1875. Mais l'exercice de ce pouvoir est limité par la nécessité d'obtenir le contreseing ministériel, et l'obligation de ne nommer que des ministres qui puissent disposer d'une majorité. Le nombre des départements ministériels n'est pas limité. C'est en vain que la Loi du 20 juin 1920 a essayé de le fixer — elle n'a pas pu s'appliquer. En fait, le président du conseil jouit et doit jouir d'une grande liberté dans la constitution de son Cabinet : Le nombre des départements exécutifs tend, du reste, à croître rapidement. Il n'y avait que six ministres sous la Constituante. Le 5e Cabinet Poincaré (11 novembre 1928) en comptait quinze, (plus, quatre sous-secrétaires d'Etat). Le 1er Cabinet Tardieu comprenait vingt-huit ministres et sous-secrétaires, le second, plus de trente. La loi de 1920 n'a rien changé « les traditions « et les besoins de la réalité pratique ont été plus puissants « que la lettre écrite de la loi ».

En ce qui concerne la nomination des ministres, le chef de l'Etat français sait se limiter à son rôle de chef d'Etat parlementaire. Il peut écarter du pouvoir un homme avec lequel la collaboration lui serait impossible, et il le fait [6]; mais il prend toujours pour président du conseil, l'homme qui semble le plus susceptible de recueillir la sympathie de la majorité parlementaire, et signe, qu'elles lui plaisent ou non, les nominations que celui-ci lui propose. Quand Gambetta présenta à Jules Grévy la liste de ses collaborateurs, celui-ci lui dit, avec une moue de dédain : « C'est ça votre grand ministère » mais il signa. Le pouvoir de no-

(6) Voir Dupriez, II, p. 366.

(5) Voir Deschanel cité par R. Poincaré, lettre au Temps du 9 août 1920. Poincaré, Lettre au Temps du 27 août 1920. Casimir Périer. Lettre au Temps du 19 fév. 1905. D. D. P. 1920, p. 490. Duguit, traité II, p. 660 à 662 et 666-667, et IV, p. 605.

mination du chef de l'Etat ne donne, en France, au Président de la République, un moyen d'action un peu réel, que dans le cas où n'existe pas de majorité parlementaire très nette, pas de « laeder » de la majorité. C'est tout à fait conforme aux principes parlementaires.

On n'avait pas vu de révocation depuis celle de Châteaubriand par Louis XVIII, et la lettre de Mac Mahon à Jules Simon, qui provoqua la retraite de celui-ci — (et ces initiatives qui marquaient une action personnelle du chef de l'Etat ne paraissaient pas très correctes), lorsque, le « remplacement » de M. Nail effectué par un décret, contresigné par M. Ribot, vint, pendant la dernière guerre, manifester une nouvelle conception — (très parlementaire, celle-là) du pouvoir de révocation du chef de l'Etat : l'utilisation de ce pouvoir par le président du conseil — Usage qui renforce l'unité du Cabinet en augmentant l'autorité de son chef : Il reste admis, cependant, qu'un usage personnel par le chef de l'Etat de son pouvoir de révocation serait possible en France pour obliger à la retraite un Cabinet mis en minorité ou un ministre qui aurait gravement manqué à ses devoirs envers le Président de la République [7].

La révocation ne manifeste donc plus en France une action politique personnelle du chef de l'Etat. Cela est conforme aux conséquences, que nous avons tirées plus haut, des principes parlementaires, et, spécialement, du principe de l'unité du Cabinet, et de l'indépendance de celui-ci vis-à-vis du chef de l'Etat.

(7) Voir sur le pouvoir de nomination et de révocation, La loi de 1920 et son application. Duguit, « Traité », II, p. 470, IV, p. 72 et 566, 567, 590, 813, 816, 720, 721, 825, 831, 823, 824. Bonde, « Précis de droit const. », 1925, p. 327, 326. Todd (Ed. Walpole), I, p. 282, trad. franç., I, p. 453. Barthélémy et Duez 1921, p. 553, 554, 536, 537. Esmein, « Eléments », 1921, I, p. 172, 173, 489, II, p. 208 à 212. « Eléments », 1929, II, p. 126, 127, 232. Loi du 29 mars 1894. Loi du 20 juin 1920, art. 8. Hauriou, « Précis de Dr. Const », 1923, p. 459, 461. « Précis de droit administratif et de droit public », 10e Ed., 1921, p. 190. Carbon R., op. cit., p. 68 et 69. Lois des 27 avril et 25 mai 1791, art. 16 et 17. Constitution de l'an III, art. 151 et 150. Constitution du 30 novembre 1848, art. 60. Ch. de Chanlaire, op. cit., p. 103, 107, 108. Carré de Malberg : « Théorie Générale », I, p. 674 et 675. Errera, « Traité de droit public belge », p. 210 et 211. Th. Lebruns, notes parlementaires R. D. P., 1906, p. 41 et ss. Décret du 25 oct. 1906. « Les Ministres français », Introduction ,p. 7. Séance de la Chambre du 8 déc. 1881. J. O., p. 2, 195 et ss. Séance de la Chambre du 10 mars 1892 (discours Ribot). J. O. Déb. Parl. 11 mars, p. 219. Jacha Prodanovitch : « Krisa Parliamentarizma dans Srpski Knjizoewi Glasnik, 16 nov. 1924, etc...

D

La constitution de 1875 reconnait au Président de la République Française le pouvoir de demander aux chambres une 2e délibération [8]. — Nos traditions parlementaires ne permettraient pas au Chef de l'Etat d'en faire l'instrument d'une action personnelle — d'autre part, il serait difficile, en fait, au Cabinet, d'utiliser une telle prérogative. Un Cabinet hostile à une mesure sera tombé lors de son vote, il n'en demandera donc pas une seconde délibération. La prérogative est tombée, pratiquement, en désuétude. Elle subsiste néanmoins — (à supposer qu'elle soit utilisable), encore qu'on l'ait vue niée, à la séance du Sénat du 16 février 1905, par M. Fallières, alors Président du Sénat [9].

E

Une autre prérogative du Président de la République Française, qui, depuis bien longtemps, n'a pas été utilisée, est la prérogative de dissolution : La dissolution peut se présenter sous deux aspects très différents, suivant qu'elle est le fait, et manifeste l'action personnelle du Chef de l'Etat, ou, seulement, celle du Cabinet. On peut l'appeler selon celui de ces cas que l'on envisage « ministérielle », ou, au contraire, « présidentielle » ou « royale ». Il est évident, que, le parlementarisme excluant toute manifestation d'une politique personnelle du Chef de l'Etat, seule, la dissolution « ministérielle » est conciliable avec ce régime. Pourtant, la constitution de 1875, en son texte, ne distingue pas, et c'est « le pouvoir de dissoudre » absolument parlant, qu'elle confère au chef de l'Etat. L'action de M. de Mac-Mahon, dissolvant la chambre des Députés, au seize mai, n'avait donc rien de contraire à la lettre de la constitution, elle était seulement en désaccord avec l'esprit du parlementarisme, qui veut que la prérogative de dissolution, comme les autres, soit exercée par les ministres.

(8) Art. 7, Parag. 2 de la Loi du 16 juillet 1875.
(9) Voir J. O. Déb. Parl. 17 fév. 1905, p. 262. Bloch, op. cit., p. 7. Carbon, op. cit., p. 21. Duguit, « Traité », IV, p. 659, 661, 654, 657.

L'usage fait de sa prérogative par M. de Mac Mahon détermina une violente réaction de la part des partis de gauche, qui virent dans la dissolution une « arme du pouvoir personnel », un instrument de résistance aux volontés de la nation, et qui n'ont plus permis qu'il en fut fait usage depuis.

Cette tradition qui s'est formée contre l'emploi de la dissolution est absolument contraire aux règles les plus essentielles du parlementarisme. La dissolution, à condition qu'il s'agisse uniquement de la dissolution « ministérielle », loin d'être un instrument de résistance à la volonté nationale, est pour le suffrage universel, « une sauvegarde » [10] qui permet, seule, de se rendre compte, si une assemblée, élue depuis longtemps déjà, représente bien encore l'opinion du pays. Si la dissolution ne permet pas de contrôler ainsi l'action de l'assemblée, celle-ci devient pratiquement souveraine, et le régime, s'il assure bien une direction de l'Etat en harmonie avec les vœux de l'assemblée, n'assure plus nécessairement une direction conforme au vœu du corps électoral.

Il est certain que les tendances conventionnalistes de certains partis républicains, ont fortement inspiré la tradition, contraire à l'usage de la dissolution, qui s'est formée en France [11]. Cette tradition qui s'est marquée tout récemment encore, par le refus implicite du Sénat de contribuer à une dissolution, lors du conflit entre le Président Millerand et la Chambre des Députés, en 1924, a-t-elle une valeur constitutionnelle ?

En France, où le régime constitutionnel est, en grande partie basé sur des traditions, il semble impossible de refuser à la coutume constitutionnelle une valeur juridique. L'organisation constitutionnelle de la France actuelle est déterminée. 1°) *Par des textes rigides*, d'un caractère constitutionnel formel, (en ce qu'ils sont soumis à une procédure spéciale de révision). 2°) *Par des lois ordinaires :* lois électorales notamment, ou lois qui exigent l'observation de certaines formes pour poser certains actes réglementaires, par exemple. 3°)

(10) Waldeck Rousseau cité par G. Berry, J. O. Déb. Parl. Chambre 21 mars 1905, p. 986. Voir Hans Gmelin, « Archiv. des Offentlichen Rechts », 1925, 8 Band, I, Heft. Article sur la Const. de 1875, p. 192 et ss., surtout, 199 et 200. Marc Réglade, « La coutume en droit public interne », p. 164. Carbon, op. cit., p. 25, 26. Rrt. dans Revue de France, nov. 1923, p. 295 et ss.

(11) Hauriou, « Précis », 1923, p. 507.

Par des coutumes constitutionnelles. — Ces deux dernières sources de notre droit constitutionnel, n'ont un caractère que matériellement constitutionnel, mais pas de caractère formel et rigide : Une loi ordinaire, une coutume constitutionnelle peuvent être abrogées par une loi ordinaire, par une coutume contraire, tandis qu'une disposition de la constitution rigide de 1875, ne peut être abrogée ou modifiée que par la procédure de révision prévue par la constitution elle-même — D'où il résulte, que, (sans même aller aussi loin que M. Cannac pour lequel [12] la coutume ne peut aller à l'encontre de la loi ni en « restreindre la portée » la tradition parlementaire qui s'est formée contre l'utilisation de la prérogative de dissolution, n'a pu supprimer cette prérogative, n'a pu en interdire valablement l'usage.

Loin de dénier tout caractère constructif à la coutume, comme fait M. Carré de Malberg [13], nous reconnaissons, au contraire, la valeur et l'autorité des coutumes constitutionnelles qui complètent nos textes rigides, et sommes prêts à leur reconnaître une valeur obligatoire comparable à celle des lois ordinaires qui régissent parfois des matières constitutionnelles. Cependant il faut reconnaître, que ces coutumes ne forment qu'un droit constitutionnel souple, insusceptible de s'opposer au droit constitutionnel rigide, consacré par les lois formelles de 1875. Tout ce qu'a pu faire la tradition constitutionnelle, ça été, non pas abroger par le non usage, mais seulement interprêter restrictivement, — (dans un sens conforme à l'esprit de ce parlementarisme qu'elle voulait consacrer) — la constitution de 1875 — l'interpréter dans le sens de l'impossibilité de recourir à la dissolution présidentielle, contraire aux principes parlementaires. Pour ce faire, cette coutume pourra s'appuyer sur la constitution elle-même, qui a entendu consacrer le parlementarisme. D'ailleurs, cette tradition si l'on remonte à son origine, ne s'est-elle pas formée seulement contre une dissolution présidentielle ?

Il serait impossible d'admettre qu'une tradition inspirée de tendances conventionnalistes, appuyée sur des partis qui avouent ces tendances [14] ait pu l'emporter contre un texte cons-

(12) Cannac, « Le droit de dissolution », thèse 1927, p. 99.
(13) Carré de Malberg, « Théorie générale », I, p. 683.
(14) Voir Hauriou, « Précis », 1922, p. 507.

titutionnel rigide, consacrant une institution essentielle au parlementarisme, et ce, sous un régime parlementaire : « Dire « qu'un pouvoir est pratiquement hors d'usage n'implique pas « l'assertion qu'il ne pourrait être remis en vigueur » [15]. Pratiquement, seule la puissance parlementaire des partis opposés à l'usage de la dissolution, s'oppose à son emploi. Il est indubitable que, dans le droit constitutionnel français, le pouvoir de dissolution, subsiste, au moins sous la forme de la « dissolution ministérielle ». De temps en temps, la presse de tous les partis, en parlant d'une dissolution possible, montre bien que c'est encore là la conviction de la majorité. Ne le serait-ce pas, que ce serait encore la vérité constitutionnelle : Il est regrettable même, au point de vue parlementaire, que l'usage du pouvoir de dissolution soit soumis à l'avis favorable du Sénat : Cette circonstance a beaucoup aidé à l'introduction de la tradition actuelle, qui marque une tendance très nette dans le sens du conventionnalisme.

Il serait souhaitable que la dissolution, qui est l'une des institutions qui assurent à la fois l'autorité du Cabinet, l'équilibre du régime, et la conformité de la politique étatique au vœu du corps électoral — fut à nouveau employée en France, comme elle l'est, si heureusement, en Angleterre [16].

F

L'irresponsabilité présidentielle comme le droit de dissolution, a subi, en France, une atteinte très grave et très contraire aux principes essentiels du parlementarisme.

Le président est élu pour sept ans... « il est irresponsable » dit la constitution — sauf le cas de « haute trahison ». C'est un monarque à temps — et, cependant, sur cinq présidents qui se sont retirés avant l'expiration légale de leurs fonctions, quatre ont donné leur démission parce que leur situation était

(15) A. V. Dicey, « Introduction à l'Etude », op. cit. Trad. Fr., p. 101 et Orelli, « La question du veto » dans Encyclopédie Britannica, 9e Ed. XXIV, p. 208.

(16) Voir encore sur la Dissolution Hauriou, « Précis », p. 507. Bloch, op. cit., p. 3 et 5. Esmein, « Eléments », 2e Ed., p. 459. Duguit, « Traité », I, p. 73. L. Rolland, « Comptes rendus de la semaine juridique » du 5 au 10 octt. 1925 à la Faculté de Droit de Paris, Cannac, op. cit., « Le droit de dissolution », p. 98 à 100.

devenue intenable par suite d'un conflit avec le parlement : MM. de Mac-Mahon le 30 janvier 1879, Grévy le 2 décembre 1887, Casimir Périer le 16 janvier 1895, Alexandre Millerand le 11 juin 1924 [17].

Le procédé le plus usuel, déjà une fois employé en Norvège, de cette mise en jeu irrégulière d'une « respon- « sabilité présidentielle », inconcevable dans le régime parlementaire, consiste dans le refus opposé par les membres de la majorité de constituer un Cabinet. C'est ainsi, que le titulaire du pouvoir exécutif qui ne peut gouverner sans Cabinet, est alors contraint de se retirer. M. A. Millerand a été la dernière victime, le 11 juin 1924, de ce procédé d'une haute incorrection parlementaire.

La relative fréquence de l'emploi qui a été fait de ces sortes de coups d'Etat en miniature, ne permet pas d'affirmer, que, sous ce rapport non plus, l'équilibre parlementaire soit garanti en France. Les fréquentes atteintes portées à l'irresponsabilité, caractérisent ici, une rupture très nette de l'équilibre au profit du Parlement [18].

G

Par contre, sous tous les autres rapports, la pratique constitutionnelle française, en ce qui touche au rôle que joue le Chef de l'Etat, semble correcte au point de vue parlementaire : *il s'agit ici de l'exercice par le Président de la République de son pouvoir de conseil.*

Il ne saurait refuser absolument sa signature, et peut-être obligé d'en revêtir des projets qu'il considère comme « folie pure » et désapprouve absolument; car refuser sa signature à un Cabinet appuyé par le Parlement serait amener la démission des ministres, et découvrir ses idées personnelles [19]. De même, s'il peut s'entretenir seul avec les ministres étrangers, ce que ne peut le Roi d'Angleterre, le Président de la République ne saurait prononcer de discours [20], envoyer des lettres ou des télégrammes engageant l'Etat, sans qu'ils fussent ap-

(17) Voir Barthélémy et Duez, op. cit., 1926.

(18) Voir Cabon, op. cit., p. 19 et 33. Esmein et Nézard, 1921, I, p. 489, 491, 1927, p. 277, 1929, II, p. 223-225. Hans Gmelin, op. cit., p. 221-222. G. Renard, « Souveraineté et parlementarisme ». Duguit, « Traité », 1921, II, p. 657, 658.

(19). Voir Barthélémy et Duez, op. cit., p. 530. Carbon, op. cit., p. 12 et 13. H. Hervieu, op. cit., p. 677, 678.

(20) R. Poincaré « Au service de la France », IV, p. 142.

prouvés par le Président du Conseil. Ce sont les ministres, et non le Chef de l'Etat qui exercent l'autorité effective attachée aux prérogatives de l'exécutif.

Toutefois, dans la direction des négociations avec l'étranger, la part du chef de l'Etat Français est plus réelle. D'abord, certains traités sont ratifiés par lui, sans communication aux chambres. Tel est le cas des traités qu'il y a intérêt à maintenir secrets. Tel est le cas, aussi, des conventions qui n'engagent par les finances de l'Etat. Ainsi « presque tous les grands « traités internationaux qui ont eu une influence décisive sur « le sort de la France ont été ratifiés par le Président de la « République, de sa seule autorité » [21]. En outre, c'est près de lui que sont accrédités les ambassadeurs, c'est lui qui demeure l'auteur juridique des traités, lui qui représente la France aux yeux de l'étranger — et, bien qu'ici encore, le régime parlementaire fasse exercer sa prérogative par le Cabinet, ses interventions conservent, dans ce domaine des affaires étrangères, une force particulière. Il est certain que l'action du président Grévy, lors de certains incidents Franco-Allemands, celle de MM. Carnot et Félix Faure, dans la conclusion et la révélation de l'alliance russe, ou de M. Poincaré en 1914, comme en 1918 et 1919, à Doullens, et pendant la négociation de la paix de Versailles, ont été très vigoureuses, et ont souvent beaucoup contribué à déterminer le cours des évènements. Sans doute, même en cette matière des affaires étrangères, il n'appartient pas au Président de la République de sortir de son rôle de chef d'Etat parlementaire, et il n'en sort pas en fait — mais il est concevable que sur ce terrain essentiellement national, le chef de l'Etat, représentant suprême de la nation, exerce une influence toute particulière et c'est ce qui a lieu [22]. En toute matière, le Chef de l'Etat a droit, pour exercer librement son pouvoir de conseil, a être exactement et complètement renseigné sur tout. Il faut recon-

(21) Voir J. Barthélémy, « Le gouvernement de la France », p. 123 à 125.

(22) Voir réponse de M. Poincaré à M. Isvolsky le 31 juillet 1914 dans Poincaré au service de la France », IV, et 2e Lettre au Temps, 23 août 1920. The French President and foreign affaires 1925, J. Barthélemy, « Le gouvernement de la France », 1925, p. 122 et ss., 127, 129, art. 8 de la Loi du 16 juillet 1875. Esmein et Nézard 1921, II, p. 185/186. Annales de l'Assemblée Nationale, tome 38, p. 223. Jéze : Les Traités secrets R. D. P., 1912, p. 307. Dauzat, « Les traités secrets », R. Pol. et Parl. mai 1912, p. 371. Dupriez, op. cit., II, p. 372.

naître que ce principe a parfois été mal observé en France. Casimir Périer s'en est plaint, M. R. Poincaré signale aussi le fait de M. R. Renoult, le laissant lui-même « par principe » dans l'ignorance de son action administrative [23]. Cependant, en général, le chef de l'Etat obtient, non seulement les « égards « irréprochables », mais aussi les « communications » auxquelles il a droit. Il les exige, d'ailleurs, le plus souvent [24]. En matière d'affaires étrangères, tout particulièrement, la tradition semble même s'établir, qu'un chef de Cabinet ne signe pas, ou ne fasse pas signer un accord, sans l'avoir soumis au chef de l'Etat — M. Briand a expliqué par cet usage son retour de Cannes en Janvier 1922, M. Herriot, en août 1924, est venu, officiellement, avant de parapher les accords de Londres, « soumettre à M. Doumergue le résultat des négociations » [25]. Ceci ne veut d'ailleurs pas dire que le Cabinet ne conclue pas de convention étrangère qui n'ait pas l'approbation du chef de l'Etat : Le traité de Versailles a été un exemple du contraire — Exemple à la suite duquel, un ancien chef d'Etat a rappelé, en plein parlement, à un député qui lui reprochait la conclusion de ce traité, qu'il était alors le Président de la République. non le gouvernement « da errinerte er (dit M. Hans Gmelin) [26] « dass der Präsident, nicht die Regierung sei » [27]. Le Président de la République Française, dans la matière des affaires étrangères, comme en tout autre, n'a qu'un « pouvoir de conseil ». Il a seulement, ici, la possibilité d'exercer ce pouvoir avec une force plus grande.

H

Comment s'exerce ce pouvoir de Conseil du Chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle Française : Surtout par ses interventions au conseil des ministres auquel il assiste, et même qu'il préside. Car encore que certains auteurs d'un

(23) Voir Poincaré, Lettre au Temps, 23 août 1920, au service de la France, IV, p. 107. Barthélémy et Duez, op. cit., p. 635. Moreau, « Chronique » dans R. D. P., 1903, p. 107, 109. Cannac, op. cit., p. 102.

(24) Voir R. Poincaré, « Au service de la France », V, l'Invasion, p. 245. H. Hervieu, op. cit., p. 182, et Moreau, op. cit. dans R. D. P., 1903, p. 107-109.

(25) Voir la Renaissance n° du 6 sept. 1924.

(26) H. Gmelin, op. cit., loc. cit., p. 213.

(27) Voir encore Carbon, op. cit., p. 16. Barthélémy et Duez, p. 527. Barthélémy « Le gouvernement de la France », p. 128-129. Duguit, « Traité », IV, 1924, p. 553-554, séance de la Chambre du 23/11/1923. J. O. 24 nov.

grand poids lui dénient cette présidence [28], la majorité des auteurs [29], le témoignage d'un Président de la République [30], les communiqués très fréquents du ministère de l'intérieur, montrent qu'il exerce cette présidence [31] et l'on a vu des Présidents de la République convoquer eux-mêmes [32] et, parfois, en l'absence du Président du Conseil [33], le conseil des ministres. Un ordre de préséances qui s'est établi à la table du conseil, met encore en lumière la présidence du chef de l'Etat [34]. Que le chef de l'Etat ait ou non le droit de vote au conseil, il ne faut pas que ce soit sa voix qui crée à elle-seule la majorité et la décision. Il n'a qu'une influence, mais une influence très considérable parfois, et très active, à laquelle sa participation au conseil des ministres, donne des possibilités de se développer, que n'a pas celle, par exemple, du Roi d'Angleterre [35]. Le Président de la République Française a presque toujours su se maintenir dans la ligne très stricte de son rôle de Chef d'Etat parlementaire. Au moins, depuis la chute du Maréchal de Mac-Mahon un seul exemple contraire est fourni par M. A. Millerand, qui, dès avant son élection, manifesta, en faveur de certaines conceptions révisionnistes, (dont devait résulter un accroissement du rôle du Chef de l'Etat peu en harmonie avec les principes parlementaires), des tendances qu'il continua de faire siennes à la Présidence de la République. On le vit [36] prendre l'allure d'un chef de parti politique; on le vit appuyer de son autorité un Président du Conseil, déclarer au président d'une commission qu'il se retirerait plutôt que de promulguer une loi rétablissant le scrutin uninominal, proposer à un président du conseil, de prendre, dans un message au pays, la défense de sa politique — Attitude

(28) En ce sens Barthélémy, « Introduction du régime parlementaire en France », p. 121. Barthélémy et Duez, op. cit., p. 545, 546.

(29) Voir Duguit, Traité IV, p. 819. Bonde, « Précis » 1925, p. 327. Courtney Bodley, « France », p. 226. Esmein et Nézard, 1921, I, p. 260, II, p. 63 et 225.

(30) Voir Poincaré « Au service de la France », V, L'Invasion, p. 245.

(31) Voir notamment Communiqués du 27 juin 1928, du 10 février 1930.

(32) Ainsi M. Poincaré dans la nuit du 31 juillet 1914.

(33) Ainsi M. Millerand en janvier 1922 pendant la conférence de Cannes.

(34) Voir Pierre « Droit Politique et Parlementaire », 1er Supplément 1910, n° 81, et Hanotaux, « Histoire de la France Contemporaine », III, p. 404.

(35) Voir Barthélémy, « Le gouvernement de la France », p. 103. Barthélémy et Duez, op. cit. p. 533 à 535. Redslob, « le régime parlementaire » p. 7. Esmein et Nézard, II, 1921, p. 63, 64, 224, 225.

(36) Discours d'Evreux du 14 oct. 1923.

absolument antiparlementaire qui provoqua, non sans raison, une hostilité des partis de gauche, qui devait conduire ceux-ci, en juin 1924, à une violation beaucoup plus grave encore, des principes constitutionnels et parlementaires, en obligeant à la retraite M. Millerand [37].

I

Conclusion : En somme, tout considéré, il faut reconnaître, que, *dans ses rapports avec le cabinet,* le rôle que tient le Président de la République française est entièrement correct au point de vue parlementaire. Il respecte véritablement et très réellement l'unité et l'indépendance du Cabinet. Il *n'en est pas malheureusement de même des rapports du Président et du Parlement.* Ce dernier met de temps en temps en cause une « responsabilité présidentielle » absolument contraire aux prinipes parlementaires — supprime pratiquement le pouvoir de dissolution, et tend à usurper, aux dépens de l'équilibre parlementaire une suprématie sur l'exécutif. Il est certain que cette suppression, réalisée par le parlement, à la fois du pouvoir de dissolution et de l'irresponsabilité présidentielle, marque une tendance vers ce régime conventionnel qu'Aristote considérait comme « la plus détestable forme de la tyrannie » [38].

(37) Voir th. Ferneuil, « La question des pouvoirs présidentiels », R. D. P. 1906, p. 164-166. Millerand. Discours de Ba-ta-Clan, 23 sept. 1920, télégramme à M. Briand à la conférence de Cammes. « Ce n'est pas sans regret et sans appréhension que j'ai appris »... Barthélémy, « Chronique ». R. Pol. et Parl. 1922, tome 110, p. 289, 290. F. Albert. R. Pol. et Parl., 1924. Tome 118 et 154, note officieuse du 27 mars 1924, par laquelle le président menace, si les élections se prononcent contre le Cabinet, d'en « tirer immédiatement des conséquences en ce qui le concerne ». R. Pol. et Parl. 1923, tome 117. Le Quotidien, article de M. P. Painlevé du 28 mars 1924, tome 41, p. 245. Revue de France, 15 mai 1923, p. 295 et 55 (Interview de M. Recouly) et R. Poincaré au service de la France IV, p. 130, 131.

(38) Voir Aristote, « Politique », livre VI, p. 4. Chap. IV. (Édition Barthélémy St-Hilaire. Voir A. Sarraut, « Le gouvernement direct en France », 1899, p. 200 à 232 qui contient l'indication de certaines tendances conventionnalistes. Voir à l'encontre de ces tendances Poincaré : discours de Commercy, 23 août 1896, Dicey, « Introduction », op. cit., p. 313-315. H. Leyret, « Le gouvernement et le parlement » 1919, p. VIII, Laboulaye, « Considérations sur la constitution » 1848, p. 88-90.

Chapitre II.

Du rôle que joue le Gouvernement dans la pratique constitutionnelle française contemporaine.

Il est inutile de dissimuler que les critiques qui s'adressent à notre pratique constitutionnelle, ne visent pas seulement la suppression de fait de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat ou de la dissolution. Elles visent bien plûtôt la manière dont le Cabinet, comme le Parlement, s'acquittent de leur tâche. Et, en ce qui concerne spécialement le Cabinet, ce qu'on lui reproche surtout, c'est de manquer à la fois de stabilité, d'autorité et d'unité. L'on pourrait être tenté de croire à première vue, que, traitant de l'unité du Cabinet, seul ce troisième point de vue, nous intéresserait. Il n'en est rien : La stabilité et l'autorité du gouvernement sont en si étroite connexion avec la réalisation de son unité, qu'il nous est impossible de ne pas leur consacrer, tout d'abord, quelques développements — moins amples nécessairement que ceux qui les suivront sur la réalisation de l'unité.

Section I.

L'instabilité gouvernementale en France :

Nos Cabinets sont trop éphémères. C'est peut-être de toutes les critiques qu'encourt notre pratique parlementaire, la plus fréquemment entendue.

Sans doute, la stabilité n'est un bien qu'à condition de n'être pas exagérée, et une stabilité trop grande pourrait amener les ministres à prendre l'esprit de la bureaucratie que leur tâche est de contrôler. Mais, si « une certaine ins-

« tabilité a plus d'avantages que d'inconvénients, il y a un équilibre à atteindre entre l'inamovibilité et le régime des sautes de vent parlementaires, qui font ressembler la succession des ministères, « à une poursuite échevelée, éblouis- « sante, d'images cinématographiques » [1]. Sans prendre à notre compte la boutade de M. Lloyd George... « En France... un « gouvernement qui dure plus d'un an est un phénomène » [2] — il n'est que trop vrai que la plupart de nos gouvernements sont trop éphémères, et que cela peut entraîner un fâcheux « défaut de suite » dans l'œuvre gouvernementale [3], alors que le succès dépend, au contraire, de la persévérance et de la continuité de l'effort — Pour pouvoir gouverner, il faut pouvoir compter sur un certain avenir [4].

Nous sommes actuellement (Mars 1930) au 80e Cabinet depuis le 2 septembre 1870, c'est-à-dire depuis un peu moins de 60 ans. Certains de ces Cabinets sont tombés le jour même de leur présentation au Parlement, tel fut le cas des ministères de Rochebouët (28 juillet 1877), Ribot (12 juin 1914), Francois-Marsal (10 juin 1924), Herriot (2e) (19 juillet 1926) et Chautemps (25 février 1930). D'autres ont eu une durée de quelques jours — Quelquefois sept — tel le ministère du 18 mai 1873 (18-25 mai) — parfois une vingtaine (Cabinet Fallières, 29 janvier-21 février 1883 : 23 jours, 3e Cabinet Painlevé : 29 oct.-22 nov. 1925 : 24 jours). Sur les 79 ministères défunts, de la 3e République, 36 ont duré moins de six mois, 59 moins d'un an, 20 ont dépassé une année, 9 ont dépassé deux ans, un seul, le Cabinet Waldeck-Rousseau, a presque atteint le terme de trois années, avec 2 ans, 11 mois et 16 jours.

Alors qu'en Angleterre, 8 hommes seulement, en 50 ans —

(1) Barthélémy, « Le Problème de la compétence », p. 113.

(2) Lloyd George, Discours du 29 nov. 1918, rapporté par H. Leyret, « Le gouvernement et le Parlement ».

(3) Voir Poincaré, Lettre au Temps, 9 août 1920. Courtney Bodley, « France », p. 39, 239, 358. B. Lavergne, « Le parlementarisme et la constitution de 1875 ». Nouvelle Revue 15 juin 1885, p. 673 et ss., Gigout, op. cit., Prévost Paradol, op. cit., p. 125-126, Geouffre de Lapradelle, « Cours de Droit Const. 1912, p. 358. Millerand, Interview à M. R. Recouly dans Revue de France, p. 115, « Le problème de la compétence », p. 212, 213, E.

Lettre au Temps, 10 oct. 1917. Bagehot, « La constitution anglaise », p. 286, 149. H. Hervieu, « Les ministres », p. 736-738.

(4) Voir Carbon, op. cit., p. 33. Esmein et Nézard, « Eléments » 1921, II, p. 8 et 9.

de 1846 à 1896 — ont occupé la place de 1er Ministre, la France voit se succéder autant de présidents du Conseil en 7 ans, de 1889 à 1896, ou même en 2 ans et 1 mois, lors d'une période récente d'instabilité (8 juin 1924-23 juillet 1926). Les 80 ministères français formés depuis 1870, représentent la succession au pouvoir de 1.301 ministres, hauts-commissaires et sous-secrétaires. La durée moyenne d'un Cabinet entre le 2 septembre 1870 et le 27 juillet 1929 est de 9 mois et 4 jours.

Certains hommes politiques de la 3e République ont été de grands « tombeurs » de ministères. Tel fut notamment M. G. Clémenceau.

Les remaniements ministériels sont fréquents en France — Sur 77 ministères défunts, 33 ont été plus ou moins remaniés.

Il y a eu des périodes d'instabilité très grande — et pas seulement sous la 3e République : Ainsi du 1er août 1830 au 29 octobre 1840 se succèdent 14 Cabinets. Du 9 mars 1876 au 13 décembre 1877 : 4 ministères. Du 18 janvier au 26 août 1914 — 5 ministères. Du 12 décembre 1916 au 17 novembre 1917 : 3. Enfin, du 26 mars 1924 au 23 juillet 1926 : 9 et du 30 juillet 1929 au 25 février 1930 : 3 Cabinets.

A côté de cela, il y a des périodes de stabilité relative. Celle, surtout, qui va du 22 juin 1899 au 2 novembre 1910; en onze ans, 6 Ministères seulement. De même la période 23 juillet 1926-27 juillet 1929 ne compte que 2 Cabinets. Mais il n'y a, ne l'oublions pas, que 9 ministères sur 80, sous la 3e République, qui aient duré deux ans ou plus. L'on donne ici, d'ailleurs, en note [5], un tableau de la succession des Cabinets français, sous la 2e Restauration. Louis-Philippe et la 3e République. Sans doute, l'instabilité se trouve atténuée par ce fait qu'il y a des ministres qui sont demeurés au pouvoir de longues années de suite, et souvent, dans la même place. Tels MM. Barthou et Briand qui, du 11 mars 1906 au 2 novembre 1910, restent 4 ans, 7 mois, 19 jours de suite dans la même place, tels MM. Painlevé et Briand, Ministres, respectivement, des affaires étrangères et de la guerre, du 17 avril 1925 au 27 juillet 1929 (sauf, 6 jours, du 17 au 23 juillet 1926 pour M. Briand qui continue à l'être en février 1930) — tel M. Dujar-

(5) Tableau de la succession des Cabinets français sous la 2e restauration Louis-Philippe et la 3e République.

din-Beaumetz qui reste 5 ans et 9 mois aux Beaux-Arts, ou M. Delcassé, près de sept ans, aux affaires étrangères.

En outre, certains ministres reviennent fréquemment au pouvoir. Il y a trois cabinets Soult sous Louis-Philippe — 3 ministères de Broglie, 3 gouvernements Painlevé, 4 Cabinets Freycinet, 5 ministères Poincaré, 5 Cabinets Ribot, 10 ministères Briand.

M. Briand est celui de nos ministres qui a le plus longtemps (en mettant bout à bout les divers ministères dont il a fait partie), exercé les fonctions ministérielles (11 ans, 10 mois et quelques jours).

M. Poincaré celui qui a le plus longtemps exercé, encore que dans 5 Cabinets seulement, la Présidence du Conseil : 6 ans, 4 mois et 21 jours — Il est, des hommes d'Etat de la 3e République, celui qui a occupé le plus constamment une des deux premières fonctions exécutives : du 14 janvier 1912 au 27 juillet 1929, en 17 ans, 6 mois et 15 jours il a été Président de la République, 7 ans, Président du Conseil, 6 ans, 4 mois et 21 jours — au total 13 ans, 4 mois, 21 jours. De semblables exemples corrigent un peu l'impression que produisent certains excès d'instabilité.

L'instabilité gouvernementale française trouve une autre atténuation de ses inconvénients dans la très grande stabilité de l'administration — stabilité qui a une grande influence sur la continuité de la politique française. Bodley rapporte qu'un membre de l'ambassade anglaise à Paris, lui fit, de l'huissier du quai d'Orsay, le symbole de la continuité de la politique étrangère de la France [6]. Malgré les changements de Cabinet, la machine gouvernementale fonctionne « sous l'impulsion « d'une bureaucratie, aussi indifférente aux changements de « ses grands chefs, aussi forte, aussi compétente que l'était la « bureaucratie romaine » [7]. Il est certain, d'ailleurs, que la politique étrangère de la France, a su, malgré l'instabilité gourvernementale, garder une remarquable continuité.

Une impression défavorable, laissée par l'attitude de la Chambre au Président du Conseil [8], des dissentiments inté-

(6) Voir Bodley, op. cit., « France », p. 482.
(7) Bryce, « Les Démocrates modernes », I, p. 302. Dicey, « Rapports entre le droit et l'opinion publique », p. 6, 7, 56. Barthélémy et Duez (p. 549-550).
(8) 14 janvier 1922.

rieurs, un incident de minime importance, suffisent à provoquer, en France, la retraite du Cabinet. La lassitude du pouvoir se manifeste parfois dans le gouvernement, tandis que, dans le Parlement, la lassitude d'un Cabinet dont on trouve qu'il a trop duré, le désir de voir du nouveau, un léger malaise, un malentendu, les compétitions qui se font jour autour des portefeuilles ministériels, hâtent la chute des ministères.

Cette chute ne signifie plus la perte de la confiance de la nation — Peut-être le Cabinet ne l'eut-il jamais [9]. Et, comme, pratiquement, sa chute n'est point assortie de la sanction d'une dissolution, les chambres se décident plus aisément à envisager l'hypothèse d'une crise, tandis que, le ministère, sachant ses jours comptés, prépare parfois sa propre chute ou se montre en tous cas empressé à en saisir, avec une susceptibilité exagérée, la première occasion [10].

Il est certain que l'instabilité ministérielle, dont nous voyons en France les effets, est pour beaucoup dans les vices de notre pratique parlementaire.

L'instabilité encourage la « guerre des portefeuilles », en montrant aux appétits un but moins difficile à atteindre. Elle épuise le personnel des ministrables. Les Cabinets successifs ne peuvent, chaque fois, être formés d'éléments nouveaux. On mêle « les nouveaux favoris du parlementarisme aux débris des Cabinets précédents » [11]. L'instabilité oblige les ministres, qui se sentent peu assurés de leur pouvoir, à consacrer leur temps à la technique parlementaire plus qu'au gouvernement, et à distribuer des faveurs — Le népotisme parlementaire sévit, la multiplication des « attachés de Cabinet »

(9) Voir Bryce, « Les Démocraties modernes », I, p. 302.

(10) Voir Barthélémy, Introd. du Rég. Parl., p. 287-288. Dupriez, II, p. 455. Lettres sur la Réforme gouvernementale. Revue de Paris, déc. 1917, p. 453. Ch. Benoist, « La crise de l'Etat moderne », p. 1 et 2. H. Hervieu, « Les ministres », p. 718-719. R. D. P. 1903, tome 19, article de F. Moreau, p. 111. Ch. de Chanlaire, op. cit., p. 101, 113, 114. Bloch, op. cit., p. 114-115-144. Amos Fifty years the english. Constitution, p. 341. J. Clos, op. cit., p. 93. J. Delpech, article dans R. D. P., 1905, t. 22, p. 206. F. Albert, « Chronique politique ». R. Pol. et Parl. 1921, tome 109, p. 251. Lapradelle, « Droit const. », 1912, p. 358. H. Leyret, op. cit., p. 68-70. Erskine May, « Constitutionnal History », II, p. 96 (en anglais). Poincaré « Au service de la France », III, p. 337-339. Barthélémy et Duez, op. cit., p. 549. Moreau, « Pour le Régime Parlementaire », p. 339-340.

(11) Voir H. Leyret, op. cit., p. 70. H. Hervieu, « Les Ministres », p. 733.

en est une preuve [12]. L'instabilité gouvernementale éloigne l'intérêt de la nation des affaires publiques qu'on renonce à suivre, et discrédite le parlementarisme [13] — En même temps, elle se montre funeste à la continuité de la politique gouvernementale et à l'efficacité de l'action des ministres, qui, parfois, ont à peine eu le temps de se « mettre au courant » qu'il leur faut céder la place [14]. Se sachant des oiseaux de passage, les ministres sont tentés de ne rien entreprendre, de ne pas ébaucher des réformes qu'ils n'auront pas le temps de mener à bonne fin [15].

D'ailleurs, s'ils veulent réformer, ils risquent de se heurter à la résistance de leurs bureaux, à la merci desquels ils se trouvent en arrivant au pouvoir au sortir d'une crise ministérielle, souvent longue, et que l'instabilité de la situation parlementaire a contribué à allonger. Les traditions — ridicules d'ailleurs — qui régissent la transmission des pouvoirs ministériels, veulent que le prédécesseur d'un nouveau ministre ait soin d'éviter, avant tout, de faire profiter celui-ci de son expérience [16]. Il se trouve donc à la merci des bureaux.

Enfin, l'instabilité des ministres en ne leur permettant pas de mener à leur fin les réformes ou améliorations entreprises, amène la subtilisation des responsabilités qui refusent de se reconnaître : Une réforme ne réussit pas ? C'est qu'elle a été mal amorçée ou mal conduite par le prédécesseur ou par le successeur. « Par l'instabilité, a dit Guillaume II, la paternité « de tout acte est tellement divisée, que, finalement, elle « ne retombe sur personne » [17]. Et, de même que l'instabilité enlève aux ministres le poids de leur responsabilité, elle leur

(12) Combes en avait 34. V. Millet, « Le Ministère des Affaires Etrangères ». Revue hebdomadaire, 11 mars 1911, et Rolland, « La réaction contre les abus du favoritisme » R. D. P., 1911, p. 590. H. Leyret, op. cit., p. 103-104.

(13) Voir J. Bryce, « Les démocraties modernes », I, p. 302-359. Bodley, « France », p. 28, 35, 45, 107, 108, 121, 122, 128, 195, 246, 302, 325, 327, 331, 412 à 414, 480, 510, 634.

(14) Voir J. Barthélémy, « Le problème de la compétence », p. 120-122. Moreau, « Précis de droit const. », 1905, p. 359, n° 360. Thureau-Dangin, « Histoire de la Monarchie de juillet ».

(15) H. Hervieu, op. cit., page 732.

(16) Voir Lettres sur la Réforme gouvernementale, « Revue de Paris, 1917, décembre, p. 847, 848. Barthélémy, « Le problème de la compétence », p. 216 en note. Barthélémy et Duez, p. 540.

(17) Voir Guillaume II, Interview M. G. Sylvestre Viereck rapporté dans sa presse Nationaliste Allemande, 22 mai 1928. Voir encore Sembat rapporté par M. G. Demartial dans « La Renaissance politique » 18 juillet 1914, p. 3.

ôte toute autorité — sur le parlement d'abord, où la majorité supporte mal le joug de ces pilotes d'un moment — sur les bureaux aussi, qui savent que l'auréole gouvernementale de leurs chefs n'est

« ..... sur eux posée »
« Que comme l'oiseau sur nos toits »

Les bureaux ont toute facilité d'opposer une résistance passive à un ministre transitoire, obligé, par l'accumulation des affaires, de signer « sans même essayer de comprendre ce « qu'on lui demande de signer » — c'est-à-dire forcé de s'en remettre totalement à ses bureaux [17 bis].

Même vis-à-vis des Etats étrangers, cette instabilité nuit à nos gouvernants : on ne tient pas à traiter avec un Cabinet dont le pouvoir est caduc, et dont les engagements risquent de l'être aussi.

Section II.

LE DÉFAUT D'AUTORITÉ DU GOUVERNEMENT.

Si l'on s'en fiait aux apparences, au prestige, aux honneurs qui entourent en France les fonctions ministérielles, l'on croirait que « l'autorité que détient un ministre français est « plus grande que dans tout autre pays libre », mais « la « réalité est bien au-dessous de ces apparences » [18].

Désarmé, en face de la tendance du parlement à « dévorer « son dompteur » par le défaut de cette « vitae habilitas » que lui conférait la possibilité qu'il avait de faire juger sa politique par le corps électoral [19], et dont la grande difficulté

Corentin Guvyho, séance du 29 mai 1924, à l'Académie des sciences morales et politiques ». C. Ségard, op. cit., p. 41. Carbon, op. cit., p. 98. J. Clos, op. cit., p. 118.

(17 *bis*) Voir Lettre de Broglie à son fils 27 juin 1844 dans Thureau Dangin, op. cit., p. 24-51. Bryce, « Les constitutions modernes », I, p. 301-302. Leyret, op. cit., p. 77. Bodley, « France », p. 362. Errera, « Traité de droit public Belge » 1909, p. 219. Barthélémy, « Le gouvernement de la France », p. 108.

(18) Bryce, « Les Démocraties modernes », I, p. 301.

(19) Voir Bodley, « France », op. cit., p. 537. Cannac, Le Droit de Dissolution, op. cit., p. 101. Il est arrivé cependant, que l'expiration normale de la législature donnât ainsi au pays l'occasion de juger la politique d'un Cabinet, ce fut le cas des élections du 11 mai 1924 qui condamnèrent la politique des 2e et 3e Cabinets Poincaré, et de celles de 1902 et de 1928, qui, la question ministérielle ayant été nettement posée devant le corps électoral par le chef

pratique de se servir de la dissolution, le prive [20] — un Cabinet français, issu d'une coalition basée sur une entente limitée et fragile, peut difficilement compter sur une majorité une, docile et bien à lui [21]. Devant un exécutif qui porte en soi de tels germes d'affaiblissement, comment un parlement, à tendances envahissantes, n'aurait-il pas essayé d'asservir le pouvoir qu'il a sû désarmer, et de placer les ministres dans sa dépendance absolue, d'en faire les agents dociles, « qui, dans la « hiérarchie de la soumission, seront placés au sommet pour « obéir à tout le monde » [22]. Le Parlement, systématiquement usurpateur, s'est posé en ennemi déclaré de l'exécutif, dont l'infériorité « est le trait le plus caractéristique de la vie cons- « titutionnelle en France » [23].

On verra — au mépris du rôle directeur réservé au Cabinet par le principe de son unité politique — le parlement revendiquer contre lui le droit de décider toute question grave [24]. Le jeu parlementaire est faussé [25]. Nos ministres n'ont plus, trop souvent, le prestige, l'autorité, la force de chefs reconnus. De leur rôle de guides de la majorité, les commissions et les groupes qui cherchent à leur imposer leurs volontés laissent subsister bien peu de chose : ils viennent trop souvent, devant les chambres, comme les ministres de Louis XVI, protester de leur soumission « en termes humbles « et en posture douteuse ». L'exemple de M. Loucheur, modifiant au gré des groupes ses projets fiscaux, en décembre 1925, illustre cet abandon, trop souvent fait par le gouvernement, de son rôle de direction — et montre les inconvénients d'un tel abandon: « Plus M. Loucheur montrait de souplesse, « plus on l'accablait » — il dut abandonner le ministère des finances.

du Cabinet (Voir Poincaré : discours de Bordeaux du 25 mars 1928. Voir le Temps du 26 mars et aussi R. D. P., 1902, tome 18, p. 540 et ss. 1903, tome 19, p. 291-293), approuvèrent la politique du Cabinet au pouvoir, par l'envoi d'une majorité accrue.

(20) Voir Redslob, op. cit., p. 175 et ss.

(21) Voir F. Moreau. Chronique dans R. D. P. 1903, t. 19, p. 110. Bryce, Les Démocraties modernes, p. 291. L. Lowell : « La crise des gouvernements représentatifs » dans R. D. P. 1928, p. 571 et 579.

(22) Voir Dupriez, « Les Ministres », II, p. 397, 398.

(23) Voir Redslob, « Le régime parlementaire », p. 204, 176 et 194, 195. Leyret, op. cit., II, p. 10 et 11.

(24) Redslob, loc. cit.

(25) Voir Carbon, op. cit., p. 71. V. Villey, op. cit., p. 124 et ss.

Dans une large mesure, il a été vrai de dire, à bien des moments, qu'il n'y a plus à proprement parler « de pouvoir exécutif », et que les ministres ne sont plus, bien souvent, les maîtres des Chambres, comme le voudrait le régime parlementaire, mais leurs serviteurs[26].

Dans les grandes commissions parlementaires, devenues permanentes en 1902 à la chambre, en 1911 au Sénat, le droit d'initiative du gouvernement est méconnu, ses projets défigurés, le rapporteur de la commission apparaît, surtout à la commission des finances, comme l'homme chargé de tenir tête au Cabinet — On a vu un ministre des finances se retirer, le 14 décembre 1925, devant le refus de collaboration de la commission des finances de la Chambre [27] — signe, à la fois de la faiblesse du Cabinet, et de son défaut d'autorité sur la majorité. Ce défaut d'autorité trouve une autre manifestation, également redoutable, dans l'indiscipline de la Chambre qui amende les projets gouvernementaux jusqu'à les déformer, au point que l'on a vu parfois la chambre elle-même, reculer devant l'inextricable gâchis de son œuvre [28].

On a vu certains Cabinets abandonner tout espoir de conduire la majorité, et se laisser au contraire guider par elle. Le célèbre système dit « de la délégation des gauches » qui connut son apogée de 1902 à 1905 et qui consistait à faire diriger par un comité directeur des partis au pouvoir l'activité gouvernementale » en est un exemple : Le Cabinet bornait son ambition à suivre le Parlement, renonçant à le conduire [29].

Plus récemment, on a vu des groupes parlementaires obliger des ministres à venir leur exposer leurs intentions, ou même à recevoir des injonctions [30]. On a vu un Cabinet se retirer pour n'avoir pu obtenir l'approbation sans réserve d'un groupe [31]. On voit les groupes envoyer des délégations

(26) Voir J. Barthélémy : Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques Modernes, op. cit., p. 685. Marc Réglade, « La coutume en droit public interne, p. 175. Châteaubriand, Monarchie selon la Charte, 2e Ed. Chap. XV, p. 19. Carbon, op. cit., p. 98. Dupriez, « Les ministres », II, p. 347 à 357. Taine, Les Origines de la France Contemporaine, I, p. 246. Barthélémy, « Chronique ». R. Pol. et Parl. 1922, I, 110, p. 289.

(27) Voir R. Mothes, « La démission de M. Loucheur », R. D. P., 1926, X, 43, p. 452 à 460. Carbon, op. cit., p. 81-82. Dupriez, II, p. 407.

(28) Voir Dupriez, II, p. 410-412.

(29) Barthélémy, « Le gouvernement de la France », p. 107.

(30) Par exemple, le groupe socialiste pour M. Painlevé, 21 oct. 1925.

(31) M. Painlevé après le congrès radical de Nice, octobre 1925.

au gouvernement, pour l'interroger, le prier, le menacer parfois [32]. Les séances du conseil des ministres sont dominées par la préoccupation d'éviter la chute du Cabinet. Quand les ministres seraient-ils libres de gouverner ? [33]. On a vu des ministres, se faire gloire de se laisser diriger par le parlement se targuer de cet abandon de leur rôle et des principes parlementaires [34]. Il est vrai que la pratique parlementaire française voit encore quelquefois au pouvoir des Présidents du Conseil qui sachent « revendiquer hautement l'honneur et la responsabilité de gouverner ». Tel a été le cas, dans tous les Cabinets présidés par lui, de M. Raymond Poincaré — tel aussi celui de M. Briand le 20 juillet 1929 à la veille de la conférence de la Haye, ou de M. Tardieu dans son premier Cabinet.

Mais, trop souvent, les Cabinets trop faibles pour y résister, cèdent à cette tendance du Parlement à se substituer au gouvernement au lieu de le contrôler seulement — La préoccupation de la vie du Cabinet y est pour beaucoup. Elle est pour beaucoup aussi dans l'obligation où se trouvent nos ministres de faire les couloirs, de subir les admonestations des groupes, les « recommandations » des députés, et d'en tenir compte, abandonnant ainsi la direction politique aux chefs de groupes, le personnel administratif aux parlementaires, et aboutissant à une sorte de vénalité, de corruption parlementaire, dissimulée mais très réelle [35]. Ce n'est pas que, comme à des époques antérieures [36], la corruption au sens exact du terme, soit inconnue en France à l'heure actuelle. Il y a eu [37], et il y a encore, des membres du Parlement, dont l'appui n'est pas désintéressé : mais la corruption proprement dite est rare. Des

(32) Voir Esmein « Eléments », 1927, I, p. 283 et 284, et note, 289. Note 283.

(33) Voir Poincaré, « Vues politiques ». Revue de Paris, 1898, II, p. 138, 641, 642.

(34) Ce fut le cas de M. Combes, V. Esmein et Nézard « Eléments », 1927, I, p. 282-283, et de M. M. Briand parfois aussi, disant à la Chambre : « vous « n'avez qu'un mot à dire et demain la Ruhr sera occupée ».

(35) Voir Guizot : « Des moyens de gouvernement et d'opposition », p. 30 et 63. F. Moreau, « Pour le Régime parlementaire », p. 201. Courtney Bodley, « France » (en anglais), p. 500, 503, 505, 506, 515, 517. J. Barthélémy et Duez, op. cit., p. 606.

(36) Voir Mémoires du Baron d'Haussez. Revue de Paris, 1er juillet 1874, p. 178 et ss.

(37) Voir Bryce, « Les démocraties modernes », p. 344. Barthélémy : « Introduction du Régime Parlementaire », p. 309-310.

réponses favorables à leurs demandes ou à leurs recommandations sont la récompense, parfois le prix de certains votes de députés, de l'attitude de certains grands financiers. De là, la multiplication des « chemins de fer d'intérêt très local » et des « ports électoraux » — Les recommandations sont « la plaie de la magistrature ». Sans doute, l'ingérence des parlementaires dans la nomination aux fonctions publiques atteint peu les fonctionnaires très élevés, sans influence sur la politique d'arrondissement; il n'en reste pas moins qu'elle constitue un empiètement grave sur les attributions exécutives. Il est vrai que les interventions parlementaires se heurtent parfois à la résistance passive des bureaux [38], contre laquelle se brise quelquefois la volonté des ministres eux-mêmes : Triste conséquence de leur instabilité et de leur défaut d'autorité parlementaire.

Toutefois, l'évolution de la pratique parlementaire française semble, depuis 1914, manifester une tendance à un regain d'autorité du Cabinet sur le Parlement. Puisant dans l'horreur de la situation une force tout d'un coup très grande, le Cabibinet, dans les cinq premiers mois de la guerre, sut se passer des Chambres, et légiférer par décret. Rentré en janvier 1915 dans la pratique constitutionnelle normale, malgré les tentatives d'empiètements du Parlement, auxquelles le ministère ne sut pas toujours se soustraire, malgré les « comités secrets » et les « commissions de contrôle aux armées » [39] dont le Cabinet dut accepter la réunion [40], celui-ci avait ressaisi un peu de son autorité sur le Parlement — favorisé en cela par le fait qu'il s'agissait alors des intérêts supérieurs, de la vie même de la nation, et qu'il avait, des nécessités du moment, une connaissance supérieure, et parfois incommunicable. L'avénement du 2e cabinet Clémenceau en novembre 1917, l'autorité très forte, le caractère dominateur de son chef, les succès militaires qu'il obtint, contribuèrent encore à relever l'autorité

(38) Voir Ch. Benoist, « La réforme parlementaire » 1902, p. 35. J. Bryce, « Les démocraties modernes », p. 295-301, 358. Barthélémy, « Le gouvernement de la France », p. 107 et 108.

(39) L'action de ces dernières fut d'ailleurs paralysée par la mauvaise volonté de l'autorité militaire.

(40) Voir P. Barrière, « Le droit public français dans la 1re période de la guerre », 1922, p. 14, 15, 18, 23. Esmein et Nézard, « Eléments » 1921, I, p. 266, 267, II, p. 145 à 147, ordre du jour de la Chambre des députés du 22/6/1916.

gouvernementale : « L'expérience avait prouvé le bienfait « d'une autorité assez forte du cabinet — nous lui devions « la victoire » [41]. Les élections de 1919 amenèrent au pouvoir une majorité modérée, moins méfiante que les précédentes envers l'exécutif, plus disposée à en subir l'autorité, et qui « semblait attendre une direction gouvernementale » [42]. Le Cabinet va connaître une autorité parlementaire renouvelée. C'est ce qu'on voit sous les ministères Millerand et Poincaré, qui, de 1920 à 1924 vont prétendre à diriger véritablement la majorité, bien loin de se laisser diriger par elle. C'est ainsi que M. Poincaré fait occuper, le 11 janvier 1923, le bassin de la Ruhr, et ne vient qu'ensuite, demander au Parlement son approbation [43].

Les élections de 1924, en ramenant au pouvoir les partis de gauche, (favorables à la doctrine de la soumission du Cabinet au Parlement), ainsi que l'instabilité ministérielle des années 1925 et 1926, ne furent pas favorables à l'autorité du Cabinet. Elle reprit des forces, avec l'avènement, le 23 juillet 1926, du 4e *Cabinet Poincaré,* aidée par le grand prestige du chef du Cabinet et la gravité des circonstances. Les élections de 1928, la constitution le 11 novembre 1928 d'une majorité moins large mais plus homogène que la précédente, ont été également favorables à l'autorité parlementaire du Cabinet. Elle n'est pas encore ce qu'elle devrait être au moment où nous écrivons (2e Cabinet Tardieu), faute d'une majorité suffisamment stable et fidèle.

Il est un domaine, cependant — car, il faut reconnaître, avec ses vices, les qualités de notre pratique parlementaire — il est un domaine, celui de la politique extérieure, dans lequel le Parlement laisse d'ordinaire au Cabinet l'initiative et l'autorité qu'il doit avoir. Longtemps, les chambres se sont peu occupées de la politique extérieure. Depuis 1914, un regain d'intérêt s'est manifesté, traduit par des tentatives d'intervention du Parlement dans la direction de la politique extérieure [44]:

(41) Marc Réglade, op. cit., p. 175-176.
(42) Hauriou, « Précis », 1923, p. 388.
(43) Voir R. Pol. et Parl., 1923, T. 114.
(44) Ainsi en août 1924, voulut-il connaître les accords de Londres avant que M. Herriot les signe et, en juillet 1929, autoriser la ratification des accords sur les dettes que le Président de la République eut pu ratifier seul.

néanmoins, en général, sur ce terrain, il laisse au Cabinet une vraie liberté d'action.

Il reste qu'il est malheureux que l'autorité du ministère sur le parlement ne soit pas assez fortement établie, en France, pour qu'elle ne dépende pas, ou du prestige de son chef, ou de la couleur politique et de la plus ou moins grande homogénéité de la majorité.

Il est malheureux que de tous temps, nos ministres, malgré le récent sursaut de l'autorité gouvernementale, subissent les ingérences des chefs de groupes, des simples députés, dans la direction de la politique et la nomination aux fonctions administratives. Il est regrettable, enfin, que la faiblesse de l'exécutif malgré des sursauts qui peuvent n'être que passagers, fasse évoluer lentement notre parlementarisme vers un régime quasi conventionnel, car « tout pouvoir faible, dit Guizot, est « condamné à la mort ou à l'usurpation » [45].

Section III.

LE DÉFAUT D'UNITÉ DE NOS CABINETS.

Alors que la conception constitutionnellement consacrée, de l'unité du Cabinet, voudrait que cette unité se réalise dans tout le domaine de la politique générale, voudrait que le Cabinet fut réellement et profondément un — dans le domaine doctrinal, comme dans celui de l'action et de la responsabilité — sur toutes les questions d'importance générale; l'état de notre milieu politique ne permet pas qu'il en soit ainsi.

A

L'HOMOGÉNÉITÉ DU CABINET

L'absence de grands partis fortement constitués, qui est la caractéristique de notre milieu politique, dès le règne de Louis-Philippe — oblige nos Cabinets à s'appuyer, non sur un parti, mais sur une coalition de groupes — forcément divisés en doctrine, sur bien des questions importantes. La majorité est donc divisée sur des questions essentielles.

(45) Voir Guizot, « De la démocratie en France » 1849. Chap. VI, p. 116. Barthélémy, Introduction du régime parlementaire », p. 315.

Afin de neutraliser l'opposition possible de certains groupes, le Cabinet peut être tenté de chercher, aux dépens de sa propre homogénéité, à décapiter ces groupes en s'incorporant un de leurs chefs [46]. Dans tous les cas, il est obligé de recourir « à des républicains de nuances variées » [47].

La majorité, trop composite pour avoir une grande unité de doctrine, « sait mieux ce qu'elle ne veut pas que ce qu'elle veut » [48]. Le Cabinet ne peut réaliser l'accord en son sein pour une action commune que sur un très petit nombre de questions — de là, des déclarations ministérielles vagues et nébuleuses, exprimant ce qu'il peut y avoir de commun dans la politique de ministres, dont le chef même regarde son Cabinet comme « une élégante mosaïque » [49] — Une ou deux conceptions doctrinales communes : voilà où se réduit l'homogénéité de beaucoup de nos gouvernements [50].

Les Cabinets de très large coalition ont encore moins d'homogénéité doctrinale. Ainsi le Cabinet Barthou de 1913 limitait son unité de doctrine à la nécessité de faire voter la loi militaire — le Cabinet Poincaré de 1926, à la nécessité de faire aboutir la réforme financière [51]. Au contraire, les Cabinets représentatifs de coalitions plus restreintes — « Bloc National » de 1920-1924, « Bloc des Gauches » de 1902; ou, (à un moindre degré), le « Cartel des Gauches » de 1924 — voient leur homogénéité doctrinale accrue : Les partis coalisés étant moins nombreux, les points où l'accord des doctrines est irréalisable sont moins nombreux aussi [52], car personne n'admet d'abandonner ses principes [53].

(46) Voir « Chronique Politique » par F. Albert dans R. Pol. et Parl. 1922, I, 110, p. 184, accusant M. Poincaré de l'avoir voulu faire en 1922 en prenant dans son Cabinet M. E. Herriot.

(47) Voir Poincaré. Discours en réponse à M. Meyer, à la Chambre des Députés, 10, janvier. J. O. du 11 janvier 1929.

(48) Discours de M. O. Frossard à la Chambre des Députés, 10 janv. 1929. J. O. du 11.

(49) Voir Poincaré au Service de la France, IV, p. 165, il s'agit du Cabinet Viviani.

(50) C'est, notamment, le cas du Cabinet Barthou de 1913. Voir encore Gigout, op. cit., p. 170 à 173, et 76 et 77. Esmein et Nézard, « Eléments » 1921, I, p. 263. Bodley « France », p. 429, 433, 438. J. Lachapelle (L'œuvre de demain), p. 86 et 87.

(51) Voir Poincaré discours de Bordeaux, 25 mars 1928. Comte de Fels, La crise du parlementarisme ». Revue de Paris, 15 juin 1929, p. 743.

(52) Voir Esmein et Nézard, 1927, I, p. 286-287.

(53) Voir Lloyd George. Discours sur la jetée de Llan Dunno rapporté par Esmein et Nézard, 1921, II, p. 640.

La Coalition ne signifie pas l'abandon des principes, mais comme il faut que sur toute question importante le Cabinet ait publiquement la même opinion [54], et, que, parfois, la doctrine des partis coalisés manque de netteté [55] — on essaie de réaliser, du moins, l'unité d'action, à défaut de l'unité de doctrine du Cabinet.

Les séances de la Chambre, aux environ du 25 mars 1913, portent la trace des critiques soulevées par ce défaut d'homogénéité gouvernementale qu'on remarque en France. On a vu M. Viollette reprocher au Cabinet Barthou son défaut d'homogénéité, dire avec un peu d'exagération que « l'on ne cherche « pas à réunir dans le ministère les hommes qui ont les mêmes « idées politiques, mais ceux dont les idées sont diamétrale- « ment opposées » [56] faire une critique fort ironique, mais assez juste, de la composition d'un Cabinet, où se trouvaient des partisans de plusieurs réformes contradictoires : « Pour « les protectionnistes, il y a M. Clémentel — Pour les libres « échangistes, il y a M. Thierry. Pour les partisans décidés « de l'impôt sur le revenu, il y a M. Dumont, pour ceux qui « sont très froids, il y a M. Tierry, pour ceux qui sont tièdes, « il y a M. Klotz » [57]. Pourtant, le Cabinet dont il était question, n'était ni plus ni moins homogène que ses prédécesseurs. A supposer qu'un accord soit réalisé sur toutes les questions générales dans un Cabinet de coalition — cet accord, (quand il ne tendrait même qu'à remettre à plus tard la solution des questions envisagées), ne peut être que le résultat d'un compromis, obtenu par l'abandon, au moins momentané, des principes de chacun. Pour que l'homogénéité se réalise sur l'ensemble des questions doctrinales, il faudrait que le Cabinet tout entier « se recrute exclusivement dans un seul parti poli- « tique, un, cohérent, et dans lequel il y a unanimité sur un « programme d'ensemble » [58]. Dans les Cabinets français, que

(54) Voir Barthélémy et Duez, p. 613-614.

(55) Ainsi voit-on le parti socialiste n'arriver pas à son congrès de décembre 1927, à définir sa politique autrement qu'en l'opposant à une politique adverse, définie de la façon la plus sentimentale, peut-être même la plus verbale, « La réaction, cela se sent » dit M. Blum (Chronique Politique par XXX dans R. Pol. et Parl., 1928, T. 134, p. 131-132).

(56) J. O. Déb. Parl. Chambre des Députés, p. 1185.

(57) Voir R. D. P. 1913, Chronique Const. par R. Bonnard, p. 554, 555, 559, 560. J. O. Déb. Parl., loc. cit., p. 1185 et 1187, et Gigout, op. cit., p. 178.

(58) Bonnard, « De la Solidarité et homogénéité ministérielles », op. cit., R. D. P. 1913, p. 564, 565. Voir aussi Ch. de Chanlaire, op. cit., p. 99 et 100.

la multiplicité de nos partis oblige à n'être que des Cabinets de coalition, ou bien l'unité d'action du Cabinet se réalise sur l'ensemble des questions générales — (mais elle manque alors de sérieux, de profondeur, de base doctrinale) — ou bien certaines questions sont réservées, et « libres » — aucun accord transactionnel n'ayant pu, même provisoirement être conclu à leur sujet — Ainsi voit-on M. Millerand, Ministre des Travaux Publics, voter « contre » dans les scrutins relatifs à la réforme électorale présentée par ses collègues [59]. Ainsi, encore, M. Painlevé, Herriot, Queuille, repoussent-ils le 10 juin 1927, le projet d'amodiation du monopole des allumettes presenté par M. Poincaré. — Ainsi, toujours, M. Combes déclare-t-il les 26, et 29 janvier 1904 à propos de divergences constatées entre les vues de divers ministres de son Cabinet que « Le Cabinet n'a « pas la prétention de réaliser une homogénéité absolue » mais seulement de refléter exactement les « opinions communes « aux quatre groupes de gauche », et qu'il y a des questions libres [60].

Des tentatives ont été faites en France, par M. Waldeck Rousseau [61] par M. Combes [62], par M. Briand surtout [63], en vue de l'unification de la majorité, de la création d'un grand parti gouvernemental. Elles ont échoué, et M. Briand s'est retiré à la suite de son échec. On peut se demander si M. Tardieu n'a pas amorcé, dans les premiers jours de février 1930, sous forme de « réunions de délégués des groupes de la majorité » une tentative de ce genre — Elle n'a pas encore abouti à des résultats appréciables.

Le défaut d'homogénéité des Cabinets fait qu'ils se constituent très souvent sur un programme très limité : Le Cabinet Barthou n'avait qu'un objet : le vote de la loi de 3 ans — Le Cabinet Waldeck Rousseau, pouvait résumer sa politique dans l'idée de « défense républicaine » [64] — Le 10e Cabinet

(59) Séance du 8 novembre 1909.
(60) Voir J. O. du 27 janvier 1904. Chambre. Deb. Parl., p. 135 et ss. et 30 janv., p. 170.
(61) Création de la « Délégation des gauches ».
(62) Discours de M. Combes au banquet des Comités républicains des Bouches-du-Rhône, 7 août 1903. J. O. du 11, p. 5, 167 et Discours de Rochefort, 14 mai 1911.
p. 329.
(63) Voir R. Bonnard : « La chute du Cabinet Briand » R. D. P., 1911,
(64) Voir R. D. P., 1903, tome 19, p. 110 et 111.

Briand limitait, dans sa déclaration ministérielle même, son programme, à la défense des intérêts français à la conférence de La Haye [65].

Une coalition gouvernementale n'est qu'une formation tactique, elle n'a donc que l'homogénéité que peuvent réaliser entre eux les groupes qui la composent. Celle-ci se trouve d'autant plus réduite que les groupes politiques sont plus nombreux à la chambre, et que la responsabilité politique du Cabinet devant le Sénat oblige les ministres à s'assurer aussi de la majorité dans cette assemblée — majorité « dont les « opinions sont toujours en retard sur celles de la Chambre » — Ce qui tient au mode de recrutement [66] de la haute assemblée.

S'il est très rare que les deux majorités de la Chambre et du Sénat se heurtent nettement, comme elle l'ont fait en 1913 sur la réforme électorale, le Sénat reste cependant une machine d'inhibition et de contrepoids qui modère les ardeurs de la Chambre. C'est ce qu'avait d'ailleurs voulu le législateur constituant, et le retard de la majorité du Sénat sur celle de la Chambre s'est manifesté, non seulement en 1876 ou en 1913, mais encore en 1923 [67], et aussi, le 11 avril 1925, par le renversement du Cabinet Herriot qui conservait encore une faible majorité à la Chambre [68].

Mais ce n'est pas une source sérieuse et fréquente de difficultés dans la réalisation de l'homogénéité, que le bicamérisme, et la responsabilité du Cabinet devant deux assemblées, de majorités un peu différentes — C'est le caractère composite de la majorité de la Chambre Basse qui y constitue le plus réel obstacle [69] — Le plus souvent, le Sénat laisse traîner l'af-

(65) Voir J. O., 3 juillet 1929.

(66) Voir J. Barthélémy, « Les résistances du Sénat » R. D. P., p. 384 et J. Devaux, « Le rôle du Sénat et la Responsabilité des Ministres R. D. P. 1925, tome 42, p. 653, 654 et ss.

(67) Refus de juger MM. Cachin et consorts,

(68) Voir Barthélémy, « Les résistances du Sénat », R. D. P., 1913, p. 381 à 384. Lefenvre-Portalis, rapport à l'Assemblée Nationale XXX, IV, p. 469, proposition J. Breton du 10 juin 1910 et R. Bonnard, op. cit., R. D. P. 1913.

(69) Voir Esmein et Nézard, « Eléments de Droit Public » 1922, p. 173. Il est curieux de voir, comment, par un phénomène singulier, les partis politiques ont, avec des sincérités successives et contraires, apprécié ou méconnu les avantages du Sénat, suivant qu'ils y possédaient la majorité et en pouvaient espérer une action modératrice de la majorité contraire de la Chambre, ou qu'au contraire, la majorité du Sénat leur était défavorable : C'est ainsi que le Sénat, dont l'existence est due aux efforts de la majorité conservatrice de

faire, et oppose plutôt des délais que des refus à la volonté de la Chambre. La Chambre elle-même compte parfois sur lui, pour « prendre sur lui l'impopularité d'une résistance néces- « saire » à des votes d'intérêt électoral [70]. C'est donc dans la multiplicité des groupes de la Chambre des Députés que gît la vraie difficulté qui s'oppose à la réalisation d'une large homogénéité gouvernementale. Comment concilier des groupes séparés, quelquefois, par des divergences essentielles ? — Le plus souvent, on s'accorde pour ne rien faire : « En face des congrégations reconstituées » se plaint M. François Albert, on n'ose ni appliquer, ni modifier, la loi réglant leur sort » [71]. Les questions les plus importantes sont « réservées » et chacun reste libre de son attitude — le Cabinet n'a pas d'avis, il abandonne aux Chambres son rôle de direction et le soin de trouver des solutions. Ainsi en fut-il dans le Cabinet Poincaré, pour les questions de la réforme électorale et du monopole des allumettes.

Il n'est pas exact pour cela, comme le disent certains auteurs [72] que le Cabinet n'ait véritablement aucune attitude politique, qu'aucune homogénéité n'existe entre ses membres, mais celle-ci est nécessairement limitée, selon l'excellente formule de M. Combes, reprise par M. Bonnard, aux « opinions communes aux partis coalisés ». Sans doute, une certaine unité d'action pourra être obtenue sur d'autres points, par des transactions, des concessions réciproques — au moins provisoires, mais comment étendre cette unité d'action, même superficielle, à toutes les questions d'importance générale ? Et comment, à supposer même que cet accord se réalise et se maintienne pendant la vie du Cabinet, espérer que les ministres qui ont, avec peine, consenti ces transactions, y tiendront

l'assemblée nationale, et semblait à Gambetta et aux républicains avancés, en contradiction avec l'idée même de république, devint en 1913, l'objet de l'horreur des modérés, et du respect inattendu des radicaux (ils y avaient la majorité) — pour redevenir en 1924 (renversement du cabinet Herriot) une « institution périmée » aux yeux des mêmes radicaux, qui, en 1927 l'apprécièrent de nouveau pour sa fermeté arrondissementière (Voir Barthélémy R. D. P., 1913, p. 374) et Errera, « Traité de droit public Belge », p. 126. Zdenek Paska, « Le système des deux Chambres » (en tchèque avec résumé français).

(70) Voir Barthélémy R. D. P. 1919, p. 396, 397, 406 à 408 et J. Devaux, op. cit., R. D. P. 1925, tome 42, p. 653 et ss.

(71) F. Albert, « Chronique » dans R. Pol. et Parl. 1921, tome 104, p. 252 et ss.

(72) Voir Dupriez, op. cit., II, p. 342.

au point d'y attacher sincèrement leur vie ministérielle, et de quitter définitivement le pouvoir, si elles ne sont pas adoptées ?

On en a senti l'impossibilité et M. Bonnard constate en 1913, (et sous ce rapport, les choses n'ont point changé) [73] que la pratique parlementaire française s'est accoutumée à la réalisation d'une homogénéité doctrinale très limitée, et même à considérer comme correcte et normale cette homogénéité limitée — Chaque majorité, comme chacun des Cabinets qui la représente, réalise en son sein une certaine homogénéité : celle que permet sa composition. Cette homogénéité s'étend à l'ensemble des conceptions communes aux groupes coalisés plus ou moins étendues selon que le nombre de ces groupes est plus ou moins restreint. Elles ne s'étendent jamais, (comme le voudrait la parfaite réalisation de la conception franco-anglaise de l'unité du Cabinet), à l'ensemble des questions générales.

La pratique française s'est chargée de démontrer, quand bien même cela n'eut pas été logiquemnet certain, que, seul, un Cabinet de parti pouvait réaliser une complète homogénéité doctrinale [74].

B

L'UNITÉ D'ACTION DU CABINET

On a vu que sa réalisation est d'autant plus aisée que l'homogénéité doctrinale du Cabinet sera plus grande —L'accord est d'autant plus facile à réaliser que la communauté des vues est plus large, que l'habitude de la soumission a un chef commun, l'habitude de la collaboration dans les luttes politiques, et la communauté des intérêts, le commandent. Sans doute une collaboration amicale et confiante, des ministres entre-eux, est possible, même dans un Cabinet de large coalition — M. Poincaré [75] la constate dans son 4e Cabinet dit « d'union nationale » — mais elle est rare; et lourde sera la tâche du

(73) Voir R. Bonnard de l'homogénéité et solidarité ministérielles, op. cit. R. D. P. 1913, loc. cit.

(74) Voir A. Tarde et Robert de Jouvenel, « La politique d'aujourd'hui » et E. Julia, « Chronique politique » dans R. Pol. et Parl. 1928, tome 135.

(75) Discours de Bordeaux, 25 mars 1928.

Président du Conseil, qui devra éviter les attitudes et les propos discordants [76] :

a) Pour s'acquitter de cette lourde tâche, ce ne serait point trop que le Chef de Cabinet fut, comme le Premier ministre anglais, le « leader » obéi de la majorité. Il n'en est pas ainsi en France, cependant, si ce n'est à un point de vue purement théorique [77]. Un président du Conseil français jouit sur la majorité « de l'influence relative d'un homme qui s'est distingué dans les luttes parlementaires », Chef d'un groupe important, il est rarement un vrai « leader ».

Gambetta, lui-même, n'a pu conserver longtemps l'illusion de l'être :

Le « Premier » français est seulement l'homme autour duquel une coalition parlementaire a pu se former, et le chef d'un des groupes les plus importants de la coalition. Sa direction n'est acceptée par les autres groupes que temporairement ; il est le symbole de l'alliance. Parfois, un prestige personnel très grand peut accroître son autorité. Clémenceau s'est imposé par sa popularité à une majorité qu'il n'aimait pas », il n'était pas le chef d'une majorité compacte [78] — Si l'on veut prendre des exemples récents, M. Millerand a peut-être un moment, joué le rôle de « leader » de la majorité du bloc national. Il en a été de même de M. Poincaré, après sa rupture [79] avec les radicaux, où encore, de M. Herriot en 1924 (encore que M. Blum, chef du parti socialiste qui avait les avantages du pouvoir sans ses responsabilités, prit souvent, en face du président du Conseil, figure de chef de la majorité) — M. Poincaré, au 11 novembre 1929, et M. Tardieu après lui, n'ont semblé être qu'à leurs corps défendant, chefs d'une majorité qu'ils eussent préféré orienter plus nettement vers la gauche. Et ce sont là cependant, les quelques et rares moments, dans la pratique

(76) Tels, par exemple, les discours collectivistes de M. Millerand à Limoges, et à Lille, alors que M. Millerand faisait partie du Cabinet Waldeck-Rousseau.

(77) Voir Bodley, « France », p. 449. Barthélémy et Duez, p. 548. Barthélémy, « Le gouvernement de la France », p. 106.

(78) Voir Barthélémy et Duez, op. cit., p. 548. Sibert, op. cit., p. 325. Gigout, op. cit., p. 171.

(79) Discours du 26 janvier 1924.

récente, où nos présidents du Conseil français ont le plus ressemblé aux chefs d'une véritable et compacte majorité [80].

Cette majorité, il appartient au président du Conseil français de se la tailler lui-même — (non toujours au gré de ses vœux) — et de concilier les hommes et les groupes. Sa direction n'est acceptée par eux qu'à titre provisoire, sous des conditions déterminées, ce dont son autorité ne se trouve pas accrue — Il lui sera parfois impossible de réprimer certains écarts : Ainsi vit-on, à la veille des élections de 1928, le parti radical imprimer une « brochure Daladier » qui attaquait le 4e Cabinet Poincaré et le président du Conseil lui-même, alors que le chef du parti, M. Herriot, était membre de ce Cabinet :

Le perpétuel renoncement à ses propres idées que la coalition exige de chacun, met, à tout moment, la vie du gouvernement en danger [81]. Théoriquement, l'autorité du Président du Conseil sur ses collègues est la même en France qu'en Angleterre [82], pratiquement, elle est infiniment variable, et dépend, surtout, dans nos Cabinets de coalition, de l'autorité de sa personne, de la composition et de la fidélité de la majorité.

Il pourra arriver que la conscience qu'aura la majorité de la difficulté du rôle de son chef et de la gravité des circonstances, accroisse l'autorité de ce chef : Tel fut le cas en Angleterre pour M. Lloyd George, en France pour M. Clémenceau en 1917-1918 et M. Poincaré en 1926-1928; Mais le rôle unificateur du « Premier » reste en France d'autant plus écrasant et difficile, qu'il a le plus souvent pris, en outre de la présidence du Conseil, la charge d'un des portefeuilles les plus lourds [83]. Enfin, et cette difficulté n'est d'ailleurs pas spéciale à la France — le grand nombre des ministres et sous-secrétaires [84] dont il lui faut coordonner et diriger l'action, ajoute une difficulté de plus au rôle unificateur du président

(80) Voir Barthélémy et Duez, op. cit., p. 548, 549. Barthélémy, « Le gouvernement de la France », p. 106.

(81) Voir Poincaré, discours de Bordeaux du 25 mars 1928.

(82) Voir Sibert, op. cit., p. 267, 269, 278, 280, 281, 287. Duguit, Traité IV, p. 818.

(83) Voir P. Barrière, op. cit., p. 29. Barthélémy, (Le gouvernement de la France », p. 104-105.

(84) 28 dans le 1er Cabinet Tardieu.

du Conseil. Difficulté que l'existence certaine, encore que moins nette qu'en Angleterre, d'un « cercle étroit » dans le Cabinet [85] n'atténue que dans une faible mesure :

Pour les décisions graves, il faut réunir le Cabinet entier — ce n'est même pas toujours possible, et l'assistance à la Russie, dans la nuit du 1er au 2 août 1914, la création du ministre de l'air, en septembre 1928, ont pu être décidées dans des conseils dont un ou plusieurs membres manquaient à l'appel [86].

Il y a eu des défaillances, de la part de certains Chefs de Cabinet, dans leur tâche de coordination; ainsi M. Combes, Président du Conseil, ignorait la politique de son ministre des Affaires Etrangères, M. Delcassé, en 1905 [87] — En général, cependant, nos présidents du conseil français ont su, malgré la difficulté de leur tâche, sinon réaliser parfaitement l'unité de Cabinets disparates, du moins exercer très effectivement leur contrôle sur l'action de leurs collaborateurs. On a vu M. Briand menacer ceux d'entre ses collègues qui n'approuveraient pas les projets de son ministre des finances, M. Doumer, de les débarquer dans les 24 heures comme M. Nail l'avait été par M. Ribot [88].

Même, l'autorité du président du Conseil n'a cessé de croître en France — M. Waldeck Rousseau, qui avait le sens de l'autorité, se faisait remettre par ses collègues, le plan de leurs discours. M. Herriot, le 28 nov. 1924 à la Chambre des Députés, prononçait ces paroles que n'eut jamais osé proférer un « Premier » Anglais : « M. Raynaldi, *mon* ministre d'aujour- « d'hui ».

Depuis la guerre, les services de la présidence du conseil, institués pendant la guerre par M. Ribot, et organisés progressivement en une sorte de nouveau département ministériel de coordination de l'action gouvernementale, facilitent la tâche du président du conseil qui, auparavant, ignorait trop souvent, certaines initiatives de ses collaborateurs [89]. De simple « se-

(85) Voir Esmein et Nézard, « Eléments » 1921, I, p. 269, et II, p. 147 et Barthélémy et Duez, op. cit., p. 541.

(86) Voir R. Poincaré « Au service de la France » tome IV.

(87) Voir Barthélémy, « Le gouvernement de la France », p. 128-191.

(88) Voir Barthélémy et Duez, op. cit., p. 537 et R. Pol. et Parl. 1926, tome 126, p. 157.

(89) Ainsi M. Millerand n'avait pas, lors de l'incident du Paty de Clam en décembre 1912 prévenu M. Poincaré, son président du Conseil, de son initiative.

crétariat de la présidence du Conseil, ce service en est venu à constituer un sous-secrétariat d'Etat dès les Cabinets Clémenceau, Millerand, Leygues, Briand et Poincaré de 1917 à 1923. Un moment supprimé, ce sous-secrétariat paraît définitivement rétabli. Il centralise les renseignements, assure la liaison entre les départements ministériels, facilite la tâche de coordination du Président du Conseil [90].

L'on ne saurait nier la très grande autorité du Président du Conseil français — S'il y a quelque exagération à dire, comme M. François Albert, qu'il puisse être considéré « comme « une sorte de monarque, autour duquel les ministres gravi- « tent comme de simples commis [91] », M. Duguit, lui-même, se plait à reconnaître son autorité pour « énorme » [92]; et ce très fort, et toujours croissant pouvoir, du chef du Cabinet doit être un puissant adjuvant dans le sens de l'unification gouvernementale : Mais, c'est une tâche ardue que celle d'unifier l'action d'un Cabinet de coalition, et toute cette autorité de son chef, toutes les réunions du Conseil des ministres ne suffisent pas à effacer les divergences doctrinales qui subsistent dans un Cabinet d'homogénéité très limitée.

b) *Le Conseil des Ministres*, « C'est le rouage essentiel de la machine gouvernementale » — Appelé à délibérer et à réaliser pratiquement l'accord du Cabinet entier sur toutes les questions qui, à un titre quelconque, peuvent présenter une particulière importance [93] c'est-à-dire, à définir la « politique générale » du Cabinet — comme aussi à règler en dernier ressort toutes les contestations qui peuvent se produire dans son sein; il ne voit cependant pas nos lois constitutionnelles réglementer son organisation. Elles se contentent de lui donner

(90) Voir Revue de Paris : Lettres sur la réforme gouvernementale, déc. 1917, p. 471, décret du 21 juin 1921, décret du 14 sept. 1917, art. 1. Carbon, op. cit., p. 53-56.Duguit, Traité IV, 1924, p. 881, 818, 819. Hauriou, Précis 1913,, p. 467, 468. P. Dubois, « L'organisation des services de la présidence », R. D. P. 1919, tome 36, p. 75 et ss. Hauriou, « Précis de droit administratif », 1921, p. 191. A. Guillois, « Chronique », R. D. P. 1925, tome 42, p. 317, 678, 690 et R. D. P. 1926, p. 740. Barthélémy et Duez, p. 547. Rapport Cornudet du 18 octobre 1921.

(91) F. Albert, « Chronique Politique », R. Pol. et Parl. 1920, tome 105, p. 286.

(92) Voir Duguit, II, 1921, p. 665.

(93) Voir Carbon, op. cit., p. 48. Duguit, « Traité », IV, p. 816. Dupriez, II, p. 352-353.

l'exercice du pouvoir exécutif, pendant la vacance du siège présidentiel, et de prévoir expressément sa réunion pour trancher un certain nombre de questions, d'importances diverses, et limitativement énumérées. D'autres lois ont augmenté le nombre des questions réservées à sa compétence [94]. Enfin, la conception constitutionnelle de l'unité du Cabinet suppose l'accord de celui-ci, c'est-à-dire, l'intervention du Conseil des ministres, dans la solution de toutes les questions d'importance générale. Aucun texte, en France non plus qu'en Angleterre, ne détermine l'organisation du Conseil des ministres. La lettre des lois anglaises l'ignore même absolument [95]. En France, la pratique du gouvernement de coalition, a pour conséquence, un développement d'autant plus important du rôle du Conseil des ministres, que son rôle d'unification de l'activité des divers départements offre plus de difficultés [96]. Les délibérations en sont secrètes. La présence du Président du Conseil n'y paraît pas indispensable [97], son autorité n'y est même pas telle que des décisions n'y puissent être prises qui n'aient pas sa complète approbation [98] pourvu qu'il n'y soit pas nettement opposé et ait fini par s'y rallier. Le Conseil n'a pas de règlement, pas de procès-verbal, ses délibérations sont secrètes — le ministre de l'Intérieur publie à leur sujet de vagues « communiqués », dont certains contestent la sincérité [99].

c) *Jusqu'à quel point, l'action conjuguée du Président du Conseil et du Conseil des Ministres réussissent-elles à réaliser l'unité d'action de nos Cabinets de coalition ?*

Il faut reconnaître que leur tâche est difficile — En présence d'une homogénéité gouvernementale souvent très restreinte, la

(94) Voir Art. 4 et 7 de la Loi du 25 fév. 1875, 12 de la Loi du 16 juillet 1875, les lois des 3 avril 1878, 16 déc. 1879.

(95) Vois Esmein et Nézard, Eléments 1921, p. 161, Baghot, op. cit., p. 14, Jenks, op. cit., p. 397-398.

(96) Voir Dupriez, p. 350-354 et 511.

97) Un conseil des ministres s'est tenu à l'Elysée le 11 janvier 1922, asns M. Briand, Président du Conseil, d'autres encore, en juillet 1914 et depuis la guerre, se sont tenus en l'absence du chef du Cabinet (V. Poincaré au service de la France, IV et V, p. 475 et Albert. R. Pol. et Parl. Tom 110, p. 227.

(98) Voir Poincaré au service de la France, IV, p. 475.

(99) Voir Lettres sur la réforme gouvernementale, Revue de Paris, déc. 1917, p. 460, 462. C. Guyot : « Politique parlementaire », op. cit., p. 84-95. H. Hervieu, op. cit., p. 197-198. Sidney, Low, op. cit., p. 41 (celui-ci fait sur la manière dont se tiennent nos conseils des ministres, de grossières erreurs) et Barthélémy et Duez, p. 545.

réalisation de l'unité d'action, fut-elle même en faveur d'une abstention momentanée, comporte le sacrifice, au moins provisoire, de certaines aspirations. Ce sacrifice sera souvent malaisé à obtenir, et pourtant, si l'on veut réaliser l'unité d'action du Cabinet sur tout l'ensemble des questions générales, comme le voudrait la conception constitutionnelle de l'unité du Cabinet, il faut arriver, par des transactions, à un accord sur bien des points où il n'existe pas en doctrine, et maintenir, enfin, non seulement l'accord entre des ministres d'origine politique diverse, mais encore l'entente et la collaboration entre d'anciens ennemis, l'entente aussi entre les départements ministériels.

Sous certains rapports, cette unité d'action a pu en France, être correctement réalisée : Sans doute, il y a des exemples très célèbres de conflits de compétence, entre des départements ministériels — On se rappelle celui qui divisa longtemps les ministères du commerce et de l'instruction publique au sujet de l'enseignement technique, et ceux qui sont nés, du fait de la création du ministère de l'air entre ce nouveau département et ceux de la guerre et de la marine sur les limites de leurs attributions respectives — Cependant, en général, la collaboration entre départements et même entre ministres, a pu être correctement réalisée en France. Rarement le Cabinet a ignoré [100] la politique, ou même une décision importante d'un département ministériel. L'autorité croissante du Chef du Cabinet, le développement des services de la présidence du Conseil, sont des éléments qui faciliteront encore la réalisation, à ce point de vue, de l'unité d'action du Cabinet.

Mais, où cette unité d'action s'est avérée de réalisation très difficile, ç'a été lorsqu'il s'est agi, dans les Cabinets successifs, de réaliser un accord en vue d'une action commune sur des questions générales controversées entre les partis coalisés :

1°) *Souvent, il a été impossible, même sur les questions les plus graves, de réaliser semblable accord*, et chaque ministre a réservé sa liberté — C'est ce qui s'est produit dans le 4e Cabinet Poincaré sur les questions de la réforme électorale et de la cession du monopole des allumettes, dans d'autres sur le

(100) Cela est cependant arrivé pour la politique étrangère de M. Delcassé, et aussi lors de l'incident du Paty de Clam, de même, les ministres radicaux du cabinet Poincaré ignoraient semble-t-il, les articles 70 et 71 de la loi de finances de 1928, relatifs aux congrégations.

rachat de la Compagnie de l'Ouest, sur la loi électorale de 1913, sur l'impôt sur le revenu [101].

2°) *Parfois, seul un accord négatif a pu se faire accepter. On renvoie à plus tard la solution de questions qui ne semblent pas,* étant donnée la situation politique du moment, *pouvoir être résolues d'un commun accord :* Chacun, sans y renoncer, ajourne ses espérances : C'est ainsi que le Cabinet Barthou de 1913 n'avait, en réalité, qu'un but commun : ajournant la solution de toute autre question grave, il voulait faire aboutir la loi militaire de trois ans : il avait réalisé « un accord négatif sur tout le reste ».

3°) *Le plus souvent, l'on essaye, cependant, de réaliser un accord, au moins vague, un « accord de principe » sur une attitude positive du Cabinet,* au regard de l'ensemble des questions d'importance générale : « Gouverner c'est faire des concessions » c'est, selon le mot de M. Poincaré « choisir entre de grands inconvénients ». On se rappelle, alors, que les « transactions font le fond de la vie parlementaire » et qu'il est difficile de maintenir, au pouvoir, la rigidité des principes théoriques.

« If you would care, at any time to form your own opi-
« nions, and having formed them would wish to maintain them...
« not politics » écrit Prinero dans sa comédie « The Cabinet minister » [102]. L'on s'essaye à des transactions, à des compromis, mais, le plus souvent, l'accord est difficile à réaliser — Quelquefois, il n'est possible d'arriver qu'à une transaction de termes très vagues.

Même si l'accord se fait, il manque de profondeur : chacun y laisse trop de ses préférences personnelles pour y être sérieusement attaché, et ce qui le rend évident, c'est que, si le Cabinet manifeste bien son accord, lorsque son attitude, ainsi déterminée, est condamnée par le Parlement, par sa retraite collective, le retour au pouvoir immédiat de la plupart des mêmes ministres montre aussi le peu de sincérité et le caractère éphémère du compromis obtenu : Les exemples sont très

(101) Voir R. Pol. et Parl., tome 132, année 1927. Chronique Politique, par XXX, p. 286.

(102) Voir Primero, « the Cabinet minister arte I, Sir Julian Twombley à Lord Aberbrotbock. Voir encore E. Charles : Portraits politiques, R. Pol. et Parl., 1921, tome 27, p. 228, 545 à 554. « M. Ribot cesse d'être doctrinaire « puisqu'il faut qu'il soit ministre ». Dicey, Rapports entre le droit et l'opinion, p. 339.

rares, de Cabinets, qui, séparés sur une question par des divergences doctrinales, aient réalisé entre leurs membres un accord assez profond sur un semblable compromis, pour que tous se retirent et qu'aucun d'eux ne revienne au pouvoir dans la combinaison suivante, si la solution à laquelle, ils s'étaient arrêtés se trouvait repoussée. Il n'y a d'un tel fait, qu'un seul exemple dans notre pratique parlementaire, celui donné en fin juin 1928 par les membres du 4e Cabinet Poincaré, au sujet de la réforme monétaire [103]. — L'exception confirme la règle : Jamais, ou presque, l'unité d'action, ainsi réalisée sans base doctrinale, n'est sérieuse et profonde, au point de rendre effective la solidarité ministérielle qui jouerait à son sujet. Souvent, même, les intrigues des ministres les uns contre les autres — (intrigues inspirées par la préoccupation de la profession ministérielle, par le désir de faire partie du Cabinet suivant, fût-ce en abrégeant la vie de l'actuel — viennent montrer clairement combien est réelle et profonde, la décomposition à laquelle on assiste en France, de l'unité du Cabinet.

C

La Solidarité Ministérielle : est-elle pratiquée en France à la manière dont la conçoivent nos institutions ?

Et d'abord, rappelons que l'idée d'un remaniement ministériel n'a rien en soi d'incorrect. Un ministre peut, très parlementairement, être « débarqué », soit qu'il ne puisse se mettre d'accord avec ses collègues du Cabinet sur une mesure donnée, ou encore qu'il ait pris une initiative personnelle, qui ne soit à aucun degré l'œuvre collective du Cabinet, et que le Parlement lui en ait manifesté sa désapprobation : La forme individuelle de la responsabilité, comme la possibilité d'une action individuelle de chaque ministre subsistent dans la conception franco-anglaise de l'unité du Cabinet : C'est donc à tort que l'on considérerait tout remaniement ministériel comme le signe d'une désolidération incorrecte, comme un expédient

(103) Voir le Matin du 21 juin 1928 relatant officieusement une déclaration de M. R. Poincaré à un groupe de parlementaires du Nord.

« prélude d'un prochain naufrage » [104]. Si, par exemple « un ministre de la justice autorise un magistrat à prêter serment « par téléphone », ou, qu'à l'insu de ses collègues, un ministre de la guerre « fasse établir des fiches sur ses officiers par une « organisation politique privée » [105] il est certain qu'ils n'engagent par là que leur responsabilité personnelle — Le plus souvent dans des cas de ce genre, le ministre déclarera « prendre « seul la responsabilité de l'acte attaqué ». Ainsi firent M. de Marcère, ministre de l'intérieur en 1879, et M. Cavaignac, ministre de la marine, le 11 juillet 1892. Mais, en dehors de cas de ce genre, la responsabilité politique des ministres, lorsqu'elle porte sur une attitude commune au Cabinet tout entier, est collective : Tous les ministres doivent se retirer et le faire sérieusement.

Il n'en est pas ainsi dans la plupart des cas.

1° On voit certains gouvernements, pour éviter une chute collective, abandonner un ministre qui a été mis en minorité, sur un projet ou une action approuvés ou décidés par le Cabinet tout entier manifestant ainsi une désolidarisation très nette et qui ne prend même pas la peine de se dissimuler. Ce procédé, hautement incorrect peut être interprêté comme un signe indéniable de la faiblesse du Cabinet.

L'exemple le plus récent qui ait été donné d'un tel fait est la chute, le 15 décembre 1925, de M. Loucheur, qui crut devoir se retirer devant un refus de collaboration de la commission des finances de la Chambre des Députés — Il n'avait pas à le faire, mais ses projets ayant été approuvés par tout le Cabinet, celui-ci devait maintenir au pouvoir son ministre des finances, ou se retirer avec lui [106].

2° Mais, le phénomène de désolidarisation gouvernementale le plus fréquent en France, se manifeste d'une façon

(104) Voir Barthélémy et Duez, p. 614, Lawrence Lowel, « Le gouvernement de l'Angleterre ». Trad. franç. 1910, p. 89, 90, Tood, « Le gouvernement parlementaire de l'Angleterre ». Ed. Walpole, trad. franç. II, p. 32 à 34.

(105) Voir Barthélémy et Duez, p. 614 et Barthélémy, « Le gouvernement de la France », p. 112.

(106) Voir Crayssac, op. cit. Barthélémy, « Le gouvernement de la France », p. 112. Barthélémy et Duez, p. 614. Lettres sur la réforme gouvernementale, op. cit. Revue de Paris, déc. 1917, p. 464. R. Pol. et Parl. Chronique Politique par E. Julia 1926, tome 126, p. 123. R. Mothes, « La démission de M. Loucheur », R. D. P., 1926, tome 43, p. 459. Carbon, op. cit., p. 83. Mayoux, op. cit., p. 49.

moins brutale. *Il se dissimule sous l'apparence correcte d'une chute collective du Cabinet* — suivie de sa reconstitution, quasi identique à lui-même. Parfois ce procédé sert si le Cabinet n'a pas été mis en minorité à dissimuler sous des formes aimables, le débarquement de quelques passagers qui alourdissent l'esquif gouvernemental [107] — Le plus souvent, c'est véritablement le Cabinet, qui, mis en minorité, se retire avec empressement, mais dont les membres, estimant avoir fait preuve d'une solidarité suffisante par cette chute collective, ne repoussent pas individuellement l'idée de réapparaître dans le Cabinet suivant. Alors la solidarité n'est plus « qu'un vain formalisme, une pure fiction..... Sortir par une porte pour rentrer « par l'autre, ce n'est pas disparaître » [108]. L'exemple que nous avons cité plus haut des ministres du 4e Cabinet Poincaré, repoussant en juin 1928, l'idée d'entrer dans le Cabinet suivant si celui-ci était renversé, est unique malheureusement.

Pour incorrecte que soit cette désolidarisation, elle est néanmoins très usitée, et *si profonde que c'est, le plus souvent, un membre du Cabinet renversé qui est le chef du ministère suivant,* ou même, mais ceci est plus rare, c'est le président du Conseil renversé qui se succède à lui-même : Ainsi, le premier Cabinet Broglie renversé, s'était continué le 26 novembre 1873, par un second Cabinet Broglie. Ainsi, le 26 mars 1924, un troisième Cabinet Poincaré succède au second, et le 8 mars 1926 un huitième ministère Briand au septième, renversé [109]. Le plus souvent, le Président du Conseil change, si le Cabinet a été mis en minorité, mais beaucoup des ministres demeurent — Ils peuvent même être appelés à « défendre dans deux ministères successifs des principes opposés relativement à la « même réforme » [110]. Cela s'est vu assez souvent : les mêmes hommes, qui, dans le Cabinet Briand de 1921 avaient décidé la reprise des relations entre la France et le Vatican, se sont indignés, dans le Cabinet Herriot de 1924, de cette « atteinte

(107) Voir Fabreguettes, op. cit., II, p. 278.

(108) Voir Mayoux, op. cit., p. 46. Anson, « Loi et Pratique ». Ed. fr. I, p. 35. Tood, op. cit., éd. franç, II, p. 174. Barthélémy, « Introduction du régime parlementaire en France », p. 289 et ss. Bonnard, « De l'homogénéité et de la solidarité ministérielles », R. D. P. 1913, T. 30, p. 566, Société, Etat, Patrie, II, p. 238.

(109) Voir encore Gigout, op. cit., p. 175 à 179, et G. Lachapelle, l'œuvre de demain, p. 84.

(110) Voir Bonnard, op. cit., dans R. D. P., 1913, p. 563.

« à la laïcité », et cela n'a pas empêché, eux ou leurs amis, d'entrer dans des Cabinets postérieurs qui ont maintenu l'ambassade en question.

Si notre pratique parlementaire fait, de la chute individuelle d'un ministre, un fait de moins en moins fréquent, la pratique de la solidarité ministérielle n'en est pas pour cela meilleure — car derrière les chutes collectives se dissimulent, en réalité, de simples remaniements.

On a été jusqu'à faire la théorie de cette désolidarisation, jusqu'à se demander si elle n'était pas admissible — et M. H. Hervieu conclut gravement qu'il n'y a pas d'incorrection, pourvu que le Président du Conseil du Cabinet renversé ne se succède pas à lui-même [111], en formant le Cabinet suivant. Nous ne serons pas de cet avis : Sans doute, si un Cabinet se retire pour une raison extra-parlementaire, tel par exemple le 5e Cabinet Poincaré, à cause de la maladie de son chef, il peut se reconstituer, identique à lui-même « après avoir débarqué un malade illustre », comme fit le 10e Cabinet Briand (le 30 juillet 1929). Mais que des ministres, et en grand nombre même, d'un Cabinet mis en minorité, abandonnent leurs collègues, dont ils sont solidaires, et reviennent au pouvoir, il y a là une incorrection qui ne peut être niée, et qui a été souvent constatée du haut de la tribune de la Chambre, notamment par MM. Violette et Franklin Bouillon en 1913 — « Il est inconcevable « qu'on fasse appel aux « mêmes hommes pour former un « nouveau gouvernement, dont la politique doit être différente de celle qu'ils défendaient hier » [112]. La France s'est accoutumée, cependant, à l'incorrection de cette singulière pratique, et comme on peut le constater dans le tableau des ministères successifs publié ci-après (page 347), sur 78, 10 Cabinets seulement, sous la 3e République, furent entièrement distincts de leur prédécesseur immédiat. Tandis que certains ont comporté tantôt 8 à 9 ministres sur 16, ou 10 sur 17, tantôt 14 sur 25 ou 30, ou 12 ministres sur 19, empruntés au Cabinet précédent. Même, le 8e Ministère Briand, du 9 mai 1926, compte 16 membres du 7e Cabinet Briand, cependant mis en minorité.

Voir H. Hervieu, « Les Ministres », p. 112 à 114.

(112) Voir R. Bonnard, op. cit., R. D. P., 1913, p. 569.

Si d'autres ministères offrent un pourcentage plus élevé, ce sont des Cabinets qui ont seulement continué la politique du précédent, privé, tout à coup de son président du Conseil [113], et leur composition ne présente donc pas d'incorrection.

Parfois même (c'est le cas du 8e Cabinet Briand), le Cabinet garde le même chef — Ce qui serait normal s'il s'était retiré sans avoir encouru de vote de défiance et sans avoir perdu la majorité [114], mais ce qui paraît bien illogique s'il a été renversé. La plupart de nos ministères, par suite de cette pratique vicieuse, ne sont que de « secondes éditions » expurgées et complétées, du Cabinet qui les précède immédiatement [115].

De nombreux ministres français ont conservé le pouvoir sous un très grand nombre de Cabinets successifs : M. Dujardin-Beaumetz a vu s'écrouler six Cabinets consécutifs en restant au pouvoir, M. de Monzie en a vu cinq le conserver successivement dans leurs rangs : M. Briand en est actuellement (sauf une interruption de six jours en juillet 1926) au douzième ministère où il détienne continuellement le portefeuille des affaires étrangères — En janvier 1930, M. Chéron était pour la 3e fois de suite, ministre des Finances, M. Leygues pour la 6e, ministre de la Marine — M. Painlevé venait récemment encore d'être consécutivement 9 fois ministre de la guerre.

Les conséquences inévitables de cette désolidarisation gouvernementale, sont *d'abord un défaut d'autorité* du Cabinet sur les Chambres : Quelle autorité peuvent avoir des ministres qui appliquent maintenant au pouvoir une politique différente de celle qui les a fait renverser précédemment ? De tels revirements, quel qu'en soit le prétexte, ne sont pas pour relever leur prestige.

Mais surtout, l'habitude de cette désolidarisation gouvernementale aide et prépare la division des Cabinets. Chaque ministre sait que la chute du Cabinet, dans ce nouvel état de la pratique constitutionnelle, n'aura pas pour conséquence

(113) Cabinet Leygues, 24 sept. 1920, 10e Cabinet Briand, 30 juillet 1929.
(114) C'est le cas du 4e Cabinet Poincaré, auquel succède un 5e Cabinet Poincaré sans radicaux.
(115) Voir Bodley « France », p. 459.

nécessaire la chute sincère et définitive de son propre pouvoir. Il sait qu'à condition de se retrouver, en réalité, parmi les vainqueurs, et non parmi les vaincus, il pourra espérer une place plus brillante; de là des intrigues des ministres les uns contre les autres, qui, uniquement préoccupés d'entrer dans la combinaison suivante, s'inquiètent peu de contribuer par là, à la chute du gouvernement. « Il n'est pas rare qu'un « Cabinet démissionne ou tombe à la suite de manœuvres « organisées par un ou plusieurs membres de ce même Ca- « binet » [116].

Comment l'unité du Cabinet survivrait-elle à de telles pratiques ? Elle sont si fréquentes cependant, que, plus ou moins manifestes, elles rongent presque tous nos Cabinets de coalition. On voit des ministres [117] prendre des attitudes électorales favorables aux adversaires du Gouvernement [118], prendre, seuls, sans accord avec le président du Conseil et leurs collègues, les mesures les plus graves [119] — L'unité du Cabinet cède à la préoccupation de la profession ministérielle. La stabilité gouvernementale y cède aussi : On voit les Cabinets eux-mêmes, se préoccuper en commun de choisir un terrain pour leur propre chute, et prendre soin de la provoquer sur une question telle qu'elle ne nuise pas à l'avenir ministériel de leurs membres. Beaucoup de Ministères se « suicident » ainsi eux-mêmes; chacun des ministres espérant par là remonter individuellement au pouvoir que le Cabinet abandonne collectivement [120].

Le caractère composite et mouvant des majorités de coalition, leur défaut de discipline, le défaut d'autorité parlementaire suffisante qui en résulte pour le Cabinet, le peu de signification de la plupart des crises ministérielles où une majorité à peu près identique vient remplacer la majorité ancienne, le défaut d'une homogénéité doctrinale qui puisse s'étendre

(116) G. Lachapelle, « L'œuvre de demain », 1917, p. 87.

(117) En 1918, M. Perrier dans l'Isère, M. Herriot dans le Rhône.

(118) Voir R. Pol. et Parl. 1928, T. 135, p. 176. Bryce, « Les démocrates modernes », II, p. 494. Dupriez, « Les ministres », II, p. 348, 349, 350, op. cit., p. 6. Mayoux, op. cit., p. 49. Brodley « France », p. 496 et 612.

(119) Le Général Mercier, entamant de sa seule initiative le procès Dreyfus. M. Millerand réintégrant de même, le colonel du Paty de Clam, V, Th. « La crise de l'Etat ». R. Pol. et Parl. 1899, t. 22, p. 237.

(120) Voir Lapradelle, « Cours de Dr. Const. » 1912, p. 358. Poncaré au service de la France, III, p. 337-339. Bonde, « Le régime parlementaire en France sous la 3e République » 1905, p. 126. Mayoux, op. cit., p. 24 à 26.

à l'ensemble des questions générales, et, par là, le manque de véritable unité d'action profonde et sincère dans le Cabinet; en dernière analyse, l'état du milieu politique, le trop grand nombre des partis qui ne permet pas la formation de gouvernements assez homogènes dans leurs doctrines pour réaliser sainement la conception franco-anglaise de l'unité du Cabinet : Telles sont les causes de la désolidarisation gouvernementale.

Chapitre III.

Du rôle que joue le Parlement dans la pratique constitutionnelle française contemporaine.

Un fait caractérise tout d'abord l'aspect que présente le Parlement français : la division extrême des partis, l'absence de majorité homogène. Les Chambres, a-t-on dit, sont « sans « idée d'ensemble, abandonnées au choc des intérêts per- « sonnels et des passions politiques et religieuses » [1].

Peu de divergences réelles séparent d'ailleurs les fractions voisines : « Tel département ayant élu une liste qui parais- « sait homogène voit ses représentants adhérer à cinq grou- « pes différents [2]. « Mais, légères soient-elles, ces divergences tendront à s'accentuer de plus en plus par le fait même de la division des groupes.

Seuls, dans cet émiettement des parties, des Cabinets de coalition peuvent concevoir un espoir de durée.

D'ailleurs, il n'y a pas *une,* mais *des* majorités qui chevauchent l'une sur l'autre; et quelques intrigues, l'influence d'un parlementaire, l'appétit du pouvoir [3], pourront suffire à rassembler contre le Cabinet une majorité d'un instant.

Des groupes qui soutiennent un Cabinet, certains le font fidèlement, d'autres mollement, ces derniers, dont parfois la vie du Ministère dépend, lui tiennent la bride haute.

M. Poincaré disait [4], à la veille des élections de 1928 : « Nous « avons eu devant nous quatre catégories d'auxiliaires ou d'ad- « versaires; des associés fidèles et persévérants qui nous ont « appuyé aux heures les plus difficiles... des soutiens moins

(1) V. Duguit : note sur le fonctionnement du régime parlementaire en France, dans « Congrès international de droit comparé 1900. II. 318).
(2) V. Julia, R. Pol. et Parl. 1920. Tome 102, pages 167 et suiv.
(3) V. J. Barthélémy : Les sous-secrétariats R. D. P., 1911, p. 374.
(4) Discours de Bordeaux : 25 mars 1928.

« fermes dont la confiance intermittente nous a quelquefois « déconcertée... une opposition loyale, une autre opposition, « brutale ».

Mêmes les formations parlementaires les plus durables et les plus célèbres « Bloc National », « Bloc des Gauches », « Cartel des Gauches » n'ont pas été pendant leur vie même, sans risquer, bien souvent, la désagrégation : La formation dite : union nationale, a subi quatre ou cinq crises entre 1926 et 1928 — La dernière l'a emportée, le 4 novembre 1928.

Les majorités de coalition de nos Parlements manquent à ce point de discipline, que c'est parfois un député de la majorité qui dépose un ordre du jour contraire aux vues du Cabinet, et un député de l'opposition l'ordre du jour de confiance [5].

Pour maintenir la cohésion de ces majorités branlantes, il faut manœuvrer dans les couloirs, répandre les faveurs et les promesses [6], et, malgré les prodiges d'habileté manœuvrière des ministres, le Cabinet ne réussit pas toujours à saisir assez d'autorité pour vivre, autrement que « sur la condescendance « calculée des parlementaires », et encore d'une façon bien éphémère [7].

Cette faiblesse des majorités de coalition n'est d'ailleurs pas spéciale à la France ni à la République. On en a déjà vu des exemples à l'étranger, et elle existait de même sous Louis-Philippe. Le Sénat, sans doute, voit se succéder en son sein des majorités moins instables. Mais, on l'a vu, il est loin d'avoir autant d'influence pratique sur la vie des Cabinets que la Chambre des Députés, et, dans la Chambre, les majorités se désagrègent souvent avec une effrayante rapidité : fait dont il résulte qu'à chaque instant se pose la question de la vie du ministère.

Alors les appétits sont déchaînés, les séances d'affaires délaissées celles où la vie du gouvernement peut être mise en jeu intéressent seules — Tout l'effort des partis se concentre sur la lutte pour la conquête du pouvoir : l'on perd en intrigues antiministérielles un temps précieux, et bien des changements de ministère sont dus à des causes plus stupéfiantes

(5) V. dans R. D. P. 1901. Tome 18, p. 516 et 517 un exemple de ce fait.
(6) V. Duguit. R. Pol. et Parl. 1900, t. 25, p. 367.
(7) V. Bisseuil, op. cit., p. 25 et 35. Dupriez, Les ministres, II, 435 et s. Duguit, op. cit., R. Pol. et Parl. 1900, t. 25, p. 366.

qu'édifiantes : La majorité n'a pas, le plus souvent, l'unité et la discipline qu'il faut pour empêcher ses propres membres d'interpeller le Cabinet : Le Parlement, tout préoccupé de la question gouvernementale, délaisse son rôle propre de législation et le travail législatif devient d'une inquiétante lenteur [8].

Les orateurs parlementaires, à des fins électorales, font preuve d'une redoutable verbosité — Les amendements et les interpellations sont innombrables. En 1920, près de 1.000 propositions d'initiative parlementaire, ou projets gouvernementaux, furent déposés, 536 seulement furent rapportés, 210 lois votées [9].

La violence des compétitions qui se font jour pour l'obtention du pouvoir, nuit à la dignité des séances : on voit des batailles se livrer dans l'hémicycle [10], et les plus vieux lutteurs perdent parfois leur sang-froid devant la violence de certaines attaques [11].

Une obstruction systématique se déchaîne parfois, couvrant la voix des orateurs, ou reculant indéfiniment par le dépôt perpétuel d'amendements et de demandes de scrutins publics à la tribune, le vote de mesures que la minorité ne peut accepter [12].

La majorité, elle-même, manque à ce point de discipline, que ses membres, individuellement, n'hésitent pas, le plus souvent, à susciter, pour un intérêt électoral, des difficultés au Cabinet [13], et qu'elle-même se refuse, parfois pendant très longtemps à prendre, par exemple, des mesures financières indispensables et réclamées par le Cabinet, mais qui risquent d'être impopulaires. La crise financière de 1925-1926 est due, en grande partie à cette peur de l'impopularité [14].

(8) V. Redslob, Le régime parlementaire, p. 175 et suiv. J. Simon, Le régime parlementaire, R. Pol. et Parl. 1894, I, p. 7 et 8. Moreau : Pour le régime parlementaire, p. 182. Bodley, « France », p. 448, note 1. R. Castel, op. cit., p. 34. Barthélémy : Introduction du régime parlementaire en France, p. 312. R. Pol. et Parl. 1926, tome 127. Théorique politique. Barthélémy R. D. P. 1928 : La crise de la démocratie, p. 651 à 663).

(9) V. J. Barthélémy, Mélanges, Maurice Hauriou, 1927, p. 10, 13, 19.

(10) V. F. Moreau, Pour le régime parlementaire, p. 182 à 201.

(11) V. Séance du 14 février 1928. Bodley, France, p. 446, 1929, II. 513.

(12) V. Moreau, Pour le régime parlementaire, p. 200. F. Albert, « Chronique » dans R. Pol. et Parl. 1922, T. III, p. 308. R. D. P. 1904, Tome 21. « Chronique par J. Delpech, p. 137 à 141.

(13) V. Barthélémy. Introduction du régime parlementaire, p. 314. Ch. Ségard, op. cit., p. 50 à 52.

(14) V. Poincaré. Discours de Bordeaux, 25 mars 1926 et E. Julia, « Chronique ». R. Pol. et Parl. 1926, t. 196, p. 135-136.

Les parlementaires, même ceux de la majorité, assaillent les ministres de questions : 20.767 questions ont été ainsi faites, du début de 1920 au 29 février 1924, dès 1896-1898, le Cabinet Méline avait dû répondre à 218 interpellations [15].

Il a fallu, par une réforme du règlement de la Chambre des Députés, astreindre à une réglementation sévère le droit d'interpellation [16].

Peu confiante en un gouvernement qu'elle accepte comme un moindre mal plutôt qu'elle ne le suit avec enthousiasme, la Chambre des Députés intensifie son contrôle. Sous divers prétextes elle s'immisce dans l'administration.

La législature, avec d'autant plus de facilité qu'elle a l'habitude de siéger quasi-perpétuellement, trouve dans cette permanence l'illusion de pouvoirs illimités — *Elle incline à la suprématie.*

a) Elle tend à diriger le Cabinet — au lieu de s'en laisser conduire tout en le contrôlant. Elle ne va pas d'ordinaire jusqu'à faire élire les ministres par les groupes comme en Allemagne, mais l'utilisation de certains procédés, tels que la « délégation des gauches », ont constitué de véritables essais d'asservissement du Cabinet par un comité issu des groupes de la majorité. La délégation des gauches n'a plus été reconstituée, elle s'est éteinte en 1911 [17].

On a vu le parti radical, groupe de la majorité, diriger les travaux parlementaires aux lieu et place du Cabinet, et instituer, le 30 mai 1926, un débat sur la situation financière qu'un avis officieux du Cabinet avait cependant déclaré inopportun — On a vu le groupe socialiste obliger M. Painlevé, en novembre 1925 [18], à modifier ses projets financiers et à conjurer le Parlement de n'en pas différer le vote [19].

(15) J. C. 18 juin 1901 de la Parl., p. 1282 et Barthélémy, 1926, p. 608).

(16) V. résolution du 15 juillet 1926 et Esmein, Elém. 1921, II, 461 à 464, 1929, II, p. 501. Barthélémy : La crise de la démocratie. V. D. P. 1928, p. 659, 662, 663. Barthélémy et Duez, p. 609, 10. Bloch, op. cit., 82. Poincaré, Discours du Havre, 3 octobre 1897).

(17) V. Esmein, op. cit., 1921, I, 263, 265. II, 466 et 474-478, op. cit., p. 62. R. Brunet, op. cit., p. 209 à 210. Poincaré. Vues Politiques. Revue de Paris 1898, II, 646. Millerand, Discours d'Evreux cité par Carbon, op. cit., p. 31. Laffitte, Le suffrage universel et le régime parl., p. 43 et 49.

(18) 22 novembre.

(19) V. récit de M. Blum dans le Temps des 14 et 15 nov. 1925 et Carbon, op. cit., p. 94.

On a vu des ministres rendre des comptes devant des congrès radicaux [20] et se croire renversés par les votes de ces congrès [21].

Les envahissements de la législature en sont venus au point d'asservir le gouvernement, parfois même de mettre en jeu le pouvoir du chef de l'Etat.

Et cette situation ne nous surprendra pas, étant donné que l'état des partis ne donne pas au Gouvernement l'autorité qu'il faut pour résister, et que le fait que la dissolution n'a plus été usitée depuis longtemps a donné au Parlement, chargé du contrôle de l'action exécutive, l'illusion de la souveraineté, du pouvoir incontrôlé. « Quis custodiat ipsos custodes ? » [22].

Les gouvernements, ainsi asservis, n'ont plus osé refuser de répondre à des questions inopportunes. De là, pendant la guerre, des « comités secrets » où l'on divulguait devant 600 personnes les « secrets » de la défense nationale. De là des ingérences du Parlement, même dans la conduite des armées — la prétention des Chambres de « décider toute question grave ». De là enfin l'usage de ces « résolutions » par lesquelles « elles invitent le Cabinet à telle ou telle attitude », prétendant ainsi gouverner à sa place. Sans doute, on a vu des Cabinets refuser de se laisser ainsi lier les mains : Seuls, des chefs de gouvernement environnés d'un grand prestige personnel [23] ont pu se permettre de ces attitudes sans être renversés.

L'équilibre est rompu entre l'exécutif et la législature, l'exécutif est, le plus souvent, réduit à l'état de pouvoir subalterne, tandis que le pouvoir de la législature est « porté à son maximum » [24].

On a vu le Parlement en corps envahir, même la compé-

(20) Nice, octobre 1925. Angers, novembre 1928.

(21) Chute du Cabinet Painlevé le 28 octobre 1925.

(22) V. Carbon, op. cit., p. 77. Hanotaux, Histoire de la France contemporaine, III, 408.

(23) A. Briand, le 31 juillet 1929. M. Poincaré, M. Clémenceau, M. Tardieu.

(24) Bryce, Les démocraties modernes, op. cit., p. 496. Villey, op. cit. 124. Duguit, traité IV, p. 229, 230, 340, 341, 389, 390, 402, 404, 601 et 602. Cours de droit public 1922, p. 173. Marc Réglade, op. cit., p. 175. De Bornier les résolutions des Chambres 1926. Leyret, op. cit., 10 et 11. Redslob, le régime parlementaire, p. 175 et suiv. Dicey, introduction, op. cit., p. 49. Jamet : De quelques abus du pouvoir législatif. R. Pol. et Parl. 1909. Tome 621, 290, 291. Esmein, 1921, II, 644 note 406. F. 186. 465, 466. F. Moreau. Chronique dans R. D. P. 1903. Tome 19, p. 106. Haurion, Précis 1923, p. 469.

tence judiciaire, et prononcer sans jugement des peines : Tel fut le cas du célèbre ordre du jour de flétrissure de 1879.

b) On a vu le Parlement se substituer au Cabinet dans son droit d'initiative parlementaire, et dans l'instruction des projets gouvernementaux. (Qu'ont voit certaines grandes Commissions — celle des finances surtout — défigurer comme à plaisir, à ce point que la Commission des Finances fait presque figure de « Contre gouvernement » et est appelée la « Commission des successeurs »). Les Commissions permanentes, dans bien des cas, substituent leur initiative à celle du gouvernement, par les changements profonds qu'elles font subir à ses projets. On a vu, une fois, le 15 décembre 1928, (nous avons déjà cité ce fait), la Commission des Finances mettre en cause la responsabilité d'un ministre [25].

Les Commissions parlementaires, spécialement sous la forme de « commissions d'enquêtes » en sont venues jusqu'à des incursions plus nettes encore dans le domaine exécutif. M. R. Poincaré a dû finir, dans une lettre au Président de la Commission des Finances [26], par indiquer que les fonctionnaires exécutifs n'avaient pas à répondre aux commissions, ou à se rendre devant elles, si ce n'est sur l'injonction du gouvernement : On a vu des Commissions prétendre, en effet, donner des ordres aux fonctionnaires et les obliger à répondre à leurs questions — La Loi du 23 mai 1914, qui a conféré aux Commissions d'enquêtes des pouvoirs judiciaires, assez semblables à ceux des juges d'instruction, a eu, sous ce rapport, un effet déplorable, et a encore accru les prétentions de ces organismes [27].

c) Ce n'est pas tout hélas ! le Parlement, par les interventions individuelles de ses membres, prétend avoir la haute

(25) V. Thellier de Pontcheville. Dis. à la Ch. des Députés. J. O., 4 fév. 1890, p. 113. Duguit, Traité IV, p. 328 à 337. Erskine May, Lois et privilèges du Parlement. Trad. Delpech, II, p. 15 et s. I, p. 305 et 310-321. Carbon, op. cit. 438-439 et 81 à 84. Bryce : Les démocraties modernes, p. 282. Lettres sur la réforme gouvernementale. Revue de Paris, janvier 1928, p. 151-152. Barthélémy et Duez, op. cit. 549 L. L. Michoux, Les enquêtes parlementaires, p. 157. Bloch, op. cit., p. 70. Rapport Poulle au Sénat, 2 juil. 1920. J. O. Doc. Parl., Sénat, p. 306. Rapport Barthélémy du 9 mars 1920. J. O. Doc. Parl. 1920, Chambre n° 493, Lindsay Rogers, « Political commissions in France dans Political Science Quarterly », sept. 1923, p. 413 et ss., déc. 1923, p. 602 et ss.

(26) Novembre 1928.

(27) Voir Duguit, « Traité », IV, p. 398, 399. Arnitz, « Les enquêtes parlementaires », p. 243-246. Erskine May, « Constitutionnal History », II, p. 85-86. Esmein et Nézard 1921, p. 466 à 471, R. Bonnard, « Les Enqêtes Parlementaires », R. D. P. 1914, p. 386 et ss. 397 et ss.

main sur l'avancement et la nomination aux emplois publics — Les parlementaires encombrent les antichambres des ministres. On a vu un député prétendre imposer un remaniement complet du personnel des instituteurs de sa circonscription. De là, l'habitude qu'a prise le gouvernement, pour échapper le plus possible à ces pressions, de faire paraître les grands « mouvements » administratifs pendant les vacances parlementaires [28]. Enfin, les députés arrachent à l'envi, pour leurs circonscriptions des « faveurs », le plus souvent onéreuses au budget, et que la faiblesse du Cabinet ne lui permet pas de refuser — dépourvu qu'il est du ferme soutien d'une majorité stable [29]. C'est d'ailleurs, la Chambre des Députés et non pas le Sénat, qui manifeste ces redoutables tendances à l'asservissement du pouvoir exécutif — Moins en ce qui concerne les Affaires Etrangères, cependant, que dans la direction de la politique intérieure, mais, dans ce dernier domaine d'une façon systématique et indéniable, la Chambre des Députés tend à entraîner notre pratique constitutionnelle, selon le mot de Benjamin Constant « sur l'horrible route de l'om- « nipotence parlementaire » [30]. Et ceci est d'autant plus dangereux que la France est l'un des pays où « l'état possède la « plus énorme autorité sur le citoyen » [31].

Condamné à la faiblesse par son manque d'unité véritable et le fractionnement de sa majorité, condamné quelquefois au mensonge [32] par suite de sa faiblesse, asservi, bien souvent, à un Parlement, qui, quelles que puissent être ses prétentions à cet égard, n'est pas fait pour être un organe de Gouvernement [33] — le Gouvernement français, (hors le cas, où la présence d'une majorité exceptionnellement ferme, d'un chef de Cabinet doué d'un grand prestige, ou encore la gravité

(28) Voir Bodley, « France », p. 482. Esmein et Nézard, « Eléments » 1921, I, p. 265. Poincaré, « Vues politiques », Revue de Paris 1898, II, p. 643. Barthélémy, « Le gouvernement de la France ». Barthélémy et Duez, p. 607. Dupriez, « Les ministres », 435.

(29) Voir Bodley, op. cit., p. 459. Bryce, « La République Américaine », p. 516. Esmein et Nézard 1921, I, p. 265. Dicey, Introduction, p. 110, De la Chapelle, article dans R. Pol. et Parl. 1900, tome 26, p. 82.

(30) Voir Carbon, op. cit., p. 80. Rousseau, Lettres écrites de la cité, Barthélémy : « Le Gouvernement de la France », p. 122 à 126.

(31) Bryce, « Les Démocraties modernes », p. 494.

(32) Guizot, « De la Démocratie en France », p. 24.

(33) M. Millerand Interview à M. R. Recouly, Revue de France 1923, 15 nov. p. 229 et ss. Dupriez, op. cit., II, p. 434.

des circonstances, relèvent son autorité) — se trouve trop souvent dominé par ce même Parlement qu'il lui appartiendrait de conduire.

L'autorité effective des Cabinets dépend, dans une trop grande mesure, de l'autorité de leur chef et de la composition de la majorité. Que le chef manque de prestige personnel, ou que la majorité soit peu fidèle, ou orientée vers la gauche au point de vue doctrinal, et le gouvernement se trouve à peu près asservi, l'équilibre du régime parlementaire [34] rompu.

Faute d'unité en son sein, faute d'une homogénéité suffisante en lui-même et, par conséquent, dans sa majorité, ni le Cabinet ne trouve d'appui parlementaire ferme, ni la majorité de chef obéi.

Il est indéniable, que, hormis les époques où la présence à sa tête d'un homme d'Etat prestigieux, ou l'existence d'une majorité unie permettent de réaliser une suffisante unité dans le Cabinet, et de lui assurer, par là, une réelle autorité, la pratique parlementaire française marque un glissement très net vers le despotisme d'assemblée [35].

(34) Voir Carbon, op. cit., p. 97.

(35) Voir Carré de Malberg, « Théorie Générale », I, p. 682. Lachapelle, op. cit., p. 235. Carbon, op. cit., p. 81-82.

II

A QUELLES CAUSES ATTRIBUER LES VICES DE LA PRATIQUE PARLEMENTAIRE FRANÇAISE :

Il est apparu, je crois, avec assez de clarté, au cours des développements qui précèdent, que les vices principaux de notre pratique parlementaire : instabilité, défaut d'autorité du Gouvernement, prépondérance exagéré du Parlement, rupture de l'équilibre parlementaire, trouvent leur explication dans le défaut d'unité du Cabinet et de la majorité qui le soutient.

Le défaut d'unité du Cabinet est augmenté par le trop grand nombre des membres qui doivent participer à toutes les délibérations [1], par la préoccupation de la fonction ministérielle [2], et l'attrait incontestable et d'ailleurs justifié, qu'elle exerce sur les esprits avides d'honneurs et de pouvoir. (Il n'est pas de nation au monde, où les ministres, si nous en croyons Bryce [3] et Bodley [4], jouissent d'honneurs comparables, et où la centralisation à outrance soit poussée plus loin [5]).

Cette préoccupation d'être ou de rester ministre, est la source d'intrigues dans le Cabinet même, et de compétitions destructrices de toute unité — Mais là n'est pas cependant la véritable et profonde cause de la réalisation insuffisante de l'unité politique de nos Cabinets, elle est, on le sait, plus vaste, plus générale.

(1) Voir Cazamian, op. cit., p. 29 et 30 et Lettres sur la réforme gouvernementale, Revue de Paris, décembre 1917, p. 466.
(2) Voir Bryce, « Les Démocraties modernes », I, p. 299.
(3) Op. cit., I, p. 300 à 302.
(4) France, p. 483.
(5) Voir R. de Jouvenel, cité par G. Demartial, « Pour remédier au défaut de spécialisation et à l'instabilité des ministres dans la Renaissance Politique, Littéraire, Artistique, 18 juillet 1914, p. 3 et 4. Bodley, « France », p. 479. Bryce, I, p. 358.

Chapitre I.

Cette cause, elle se trouve dans l'état du milieu politique, dans la multiplicité et l'indiscipline des groupes, dans l'impossibilité du « gouvernement de parti » et la triste nécessité de pratiquer seulement le gouvernement de coalition.

Section I.

LES PARTIS FRANÇAIS SONT TROP NOMBREUX.

Les Cabinets, issus de coalitions, comprennent des membres d'opinions trop diverses. Le Cabinet Briand du 3 novembre 1910 empruntait les siens à 4 groupes de la Chambre des Députés, savoir : Non incrits : 2. — Radicaux : 4. — Gauche radicale : 3. — Gauche démocratique : 1 — et à deux groupes du Sénat : Gauche démocratique : 2. — Union républicaine : 2; il comptait en outre deux non-parlementaires. Ce sont 5 groupes de la Chambre des Députés et 2 groupes sénatoriaux qui figurent au Cabinet Briand du 12 janvier 1921 [1].

Le 5e ministère Poincaré, du 11 novembre 1928, formé cependant après élimination des éléments radicaux-socialistes, compte des représentants de six groupes de la Chambre des Députés [2] et de 3 groupes du Sénat [3]. On voit que le caractère composite des Cabinets, comme des majorités — l'un étant le fidèle reflet de l'autre, ne tend pas à s'atténuer. Entre des ministres, comme entre des groupes si divers, l'entente risque

(1) Républicain socialiste, 2 radicaux, 4 gauche républicaine, 2 républicains de gauche, 4 entente-républicaine et 2 sénateurs, 1 de la gauche démocratique et 1 de l'Union républicaine du Sénat.

(2) 5 républicains socialistes, 3 gauche radicale, 2 républicains de gauche, 2 action démocratique, 2 O. R. D., 1 indépendant de gauche.

(3) Union républicaine : 2, Union démocratique. 1, Gauche démocratique : 1.

bien de n'être pas longue. Elle est, très rarement, solide [4]. La véritable cause des vices de la pratique parlementaire française actuelle, c'est le défaut de grands partis politiques, dignes de ce nom. « Le suffrage universel tel qu'il se pratique actuelle-« ment en France, n'est ni éduqué, ni organisé ». Il n'est point établi cependant qu'il ne puisse pas l'être [5].

Il ne semble pas que les français soient incapables de la discipline qu'il faut pour former des partis — La facilité moutonnière qu'ils montrent à se discipliner à l'appel de candidats patronnés par d'obscurs comités, paraît le prouver [6]. Mais un fait reste là : les partis n'existent pas. Nous ne connaissons que des groupes politiques trop nombreux, assez mal disciplinés, trop faibles pour exiger une stricte discipline de leurs membres — et dont la politique n'est quelquefois définie que d'une façon assez vague et parfois toute verbale (« La réaction : cela se sent », dit M. Léon Blum [7]). Les groupes se désagrègent facilement, sur des questions minimes — questions de personnes notamment. Leur multiplicité est injustifiée; Il semble que l'on pourrait, dit M. Gaston Maurice [8] les ramener à cinq tendances seulement, représentées par cinq groupes importants : U. R. D. alliance démocratique, parti radical, socialistes S. F. I. O., communistes [9].

Les tableaux suivants, statistiques des résultats des élections législatives depuis 1900, mettent en lumière l'accroissement du nombre des groupes depuis cette époque à la Chambre des Députés.

A la Chambre des Députés depuis 1900, les statistiques officielles du Ministère de l'Intérieur dressées après chaque élection générale, ont démontré l'existence de :

(4) Voir G. Maurice, « Le Parti Radical », thèse 1929, p. 218. Ch. de Chanlaire, op. cit., p. 69-70. Ggiout, op. cit., p. 201. « La Nouvelle Chambre des Députés » documentation catholique, 21 juillet 1928, p. 67. Léon Jacques : « Les partis politiques sous la 3e République », Revue de France : 15 mai 1928. « Le Triomphe de M. Poincaré », p. 347, par R. Recouly.

(5) Voir Duguit, « Traité », II, 1921, p. 658-659.

(6) Voir F. Moreau. « Pour le régime parlementaire », p. 304 et 305 et 307 à 310.

(7) Au congrès socialiste de décembre 1927.

(8) Le Parti Radical, thèse, p. 9.

(9) Voir F. Moreau, Pour le Régime parlementaire, p. 309 à 313. Dupriez, « Les Ministres » 1892, p. 337 à 349. Mayoux, op. cit., p. 44 et 45.

Aux Elections du 11 mai 1902 :

8 groupes :

Conservateurs	50
Nationalistes	59
Républicains antiministériels	99
Républicains	111
Radicaux	129
Radicaux-Socialistes	90
Socialistes	48
Socialistes guesdistes	6
	592

Aux Elections de 1906 (6 et 20 mai) :

8 groupes encore :

Réactionnaires	80
Nationalistes	16
Progressistes	60
Républic. de Gauche	82
Radicaux et Radicaux-Socialistes	269
Socialistes unifiés	55
Socialistes indépendants	29
	591

Aux Elections de Mai 1910, on trouve :

7 groupes :

Socialistes unifiés	74
Socialistes indépendants	30
Radic. et Radicaux Socialistes	252
Républicain de gauche	93
Progressistes	60
Réactionnaires	71
Nationalistes	17
	597

Aux Elections d'avril/mai 1914 : (Temps du 10 mai).

9 groupes :

Socialistes unifiés	102
Socialistes indépendants et Républic. socialistes	30
Radicaux unifiés	136
Alliance démocratique	100
Radic. indépend. et Républicains de gauche	102
Progressistes	54
Action libérable	34
Droite	26
Indépendants	16
	600

Les Elections du 16 nov. 1919 ont manifesté l'existence de dix fractions :

Action Républicaine et Sociale	46
Entente républicaine démocratique	183
Gauche républicaine démocratique	93
Indépendants	29
Radicaux et Radicaux socialistes	86
Socialistes	68
Républicains de gauche	61
— socialistes	26
Groupe des non-inscrits	21
Inscrits à aucun groupe	7
	620

En 1924 (11 mai)

9 groupes :

Conservateurs	11
Républic.	137
Rép. de gauche	92
Radic. Indép.	34
Radic. et Radic. Social.	127
Soc. S. F. I. O.	101
Républ. Social	39
Communistes	29

plus quelques non-inscrits.

Enfin, les Elections de 1928, selon le ministère de l'Intérieur, ont révélé l'existence de :

onze groupes :

Conservateurs	15
U. R. D.	131
Démocrates	17
Républicains de gauche	106
Républicains radicaux	55
Radic. Socialistes	123
Républicains Social	47
Socialistes S. F. I. O.	101
Social. Communistes	2
Communistes	14

plus quelques non-inscrits.

Cette statistique fournie par le ministère de l'Intérieur n'a, pas plus que les précédents, été acceptée par tous comme exacte, selon d'autres ce seraient :

quatorze groupes qu'il faudait compter :

Conservateurs	15
U. R. D.	131
Démocrates	17
Républ. de Gauche	106
Radicaux d'union Nation	47
Rad. Social d'Union Nation	52
Républ. Social. d'Union Nation	22
Radicaux	8
Radic. Socialistes	71
Républ. Socialistes	25
S. F. I. O.	101
Communistes	14
Socialo-Communistes	2

Plus quelques non-inscrits.

Il existe une tendance à l'émiettement, à la division des groupes déjà existants. Déjà [10], en 1926 l'Intérieur publiait un nouveau recensement indiquant non plus 9, mais 12 groupements, existant en 1926 dans la Chambre élue en 1924, savoir :

Rad. et Rad. Socialistes	136
U. R. D.	102
Socialistes	97
Républicains-Socialistes	40
Gauche-Radicale	40
Gauche Républicaine et Démocratique	34
Rép. de gauche	32
Communistes	28
Gauche indépendante	16
Démocrates	14
Inscrits à aucun groupe	27
Groupe des non-inscrits	4

En outre, le 27 octobre 1927 une scission se produisait au congrès de Paris dans le parti radical, qui excluait de son sein M. Franklin Bouillon, lequel fondait un groupement nouveau de radicaux d'union nationale. Et nous remarquerons encore,

(10) Voir Esmein et Nézard, « Eléments », 1927, I, p. 280.

actuellement, l'absence, aux statistiques de l'intérieur, en mai 1928, d'un groupe nouveau de 15 membres, les « indépendants de gauche ».

Loin d'exagérer le nombre des groupes, ces statistiques ont donc une tendance à ne pas tenir compte de tous, et à rassembler sous une même dénomination les groupes voisins. Il n'échappe pas, en effet, aux habitués de la politique, que cet étiquetage est assez superficiel. Entre les radicaux socialistes et les républicains de gauche et même les républicains, les frontières sont assez élastiques pour que des phénomènes d'endosmose se produisent fréquemment [11].

Au Sénat, les groupements, moins nombreux, portent des noms différents, mais l'affiliation de leurs membres aux organisations dont font partie les membres de la Chambre basse, fait, que, dans la réalité des choses, le fractionnement des opinions y est presque aussi accentué que dans la Chambre des Députés. Le 4 janvier 1903 on distingue 5 groupes : Conservateurs — Progressistes — Républicains — Radicaux — et Radicaux-Socialistes. Le 7 janvier 1906, le ministère de l'Intérieur distingue 7 affiliations : Républicains de gauche — Radicaux — Radicaux-Socialistes — Socialistes — Nationalistes — Conservateurs — Progressistes. Ces sept fractions sont dans les statistiques de l'Intérieur, condensés en 6, le 3 janvier 1909, par la fusion qu'opèrent ces statistiques, des radicaux et des radicaux-socialistes. Le nombre des affiliations reste de 6 au Sénat, dans les statistiques suivantes, y compris celles de janvier 1921 et du 6 janvier 1924. Mais, pour rendre compte du résultat des élections sénatoriales partielles du 9 janvier 1927, ce n'est plus 6, mais 8 affiliations politiques que le ministère de l'Intérieur, doit distinguer — En somme, les différenciations politiques existant à la Chambre des Députés, se traduisent, à peine atténuées, au Sénat.

Les différences doctrinales entre ces nombreux groupes politiques, à la Chambre comme au Sénat, sont, le plus souvent, assez ténues, mais le temps, en maintenant les divisions, accentue ces divergences, que des questions de personnes viennent aggraver.

(11) Voir Chronique Politique par XXX dans R. Pol. et Parl. 1927, I, p. 130.

Section II.

Mais, ce qui, plus que tout, contribue à diviser le Cabinet, en présence de ces groupes, déjà si nombreux, c'est *leur indiscipline*, qui est extrême : Sur les votes les plus importants ils ne peuvent assurer l'unité d'attitude de leurs membres.

Ainsi :

a) Sur la confiance au 5e Cabinet Poincaré, le 15 novembre 1928, l'on voit 10 indépendants de gauche voter pour, 5 contre, 11 républicains socialistes (nuance Viollette) voter pour. Mais, M. Viollette et les 12 républicains socialistes de la nuance Chabrun, contre. Dans le parti radical qui avait décidé de s'abstenir : 7 députés votent « pour » et quittent le groupe — 7 autres votent « contre » sans le quitter. A la gauche radicale 5 députés s'abstiennent, alors que 48 votent pour, dans le parti démocrate 12 députés approuvent le Cabinet, 3 s'abstiennent, 1 le combat.

b) Dans le scrutin sur la ratification des dettes interalliées [12] 84 députés de l'U. R. D. votent la ratification, mais 16 dont le chef du groupe, M. Marin, la repoussent, 100 radicaux votent « contre », 15 « pour ». A l'action démocratique 21 « oui », 8 « non »; 58 républicains de gauche approuvent, 4 s'abstiennent, 2 votent « contre », 6 membres de la gauche radicale votent contre, 11 « pour ». Des indépendants de gauche : 11 acceptent, 4 refusent, 1 s'abstient — 15 républicains-socialistes votent oui, 5 non; 24 indépendants ratifient les accords, 10 s'y refusent. Les mêmes divisions se retrouvaient dans les groupes, à propos du scrutin du 31 juillet 1929 approuvant la déclaration du 10e Cabinet Briand — C'est devenu un lieu commun que de s'en plaindre [13].

Subissant d'incessantes fluctuations à cause de cet état de fractionnement et d'indiscipline des partis, les majorités, formées par la coalition de plusieurs de ces « groupes », minées dans leur cohésion par des intrigues individuelles et contraires, ne se piquent ni de fidélité ni d'obéissance. Elles sont éphémères et les morceaux s'en décollent aisément. Le défaut

(12) Juillet 1929.
(13) Voir Gaston Maurice, op. cit., p. 10 et 11.

d'affinité de leurs éléments en est une explication suffisante.

Les groupes, tenaillés par des préoccupations électorales, sont amenés à former entre eux des combinaisons imprévues, se rapprochent, se séparent selon leurs intérêts ou leurs passions : « Le ministère est toujours sur la corde raide » [14]. Il est obligé, parfois, de s'appuyer sur une coalition si large qu'elle assemble des groupes quasi inconciliables. On voit des Cabinets suivre, pour certaines catégories de questions, les vœux d'une partie de la majorité, et satisfaire l'autre partie sur un autre terrain : C'est la pratique des majorités de rechange — Utilisée, un temps, par le 2e Cabinet Poincaré, elle dut être abandonnée par lui le 15 juin 1923, date de sa rupture avec les radicaux. Ce n'est pas, en effet, une politique qui puisse se soutenir longtemps. Toutefois le Cabinet conserva quelques hommes, dans son sein, qui travaillèrent, contre lui, au succès électoral de l'opposition [15].

L'un des Cabinets les plus homogènes qu'ait connus la France en ces dernières années, le 1er Cabinet Herriot, issu tout entier de la formation dite « Cartel des Gauches », voyait encore, dans son sein, quatre nuances politiques représentées : Socialistes, Radicaux-Socialistes, Républicains-Socialistes et Gauche Radicale — Même une coalition relativement unie, telle que celle-ci se dissocie vite. Sans même tenir compte de renversements de Cabinets dus, en partie, à la difficulté des circonstances d'alors, on voit la gauche radicale quitter le cartel en fin 1925; plus tard les socialistes, eux-mêmes, s'en retirent — et une période d'effarante instabilité de la majorité parlementaire va suivre jusqu'au 23 juillet 1926.

Le sort de la coalition, dite « union nationale » qui succédait à celle-ci, ne fut pas différent : Dès le 12 janvier 1928, le parti radical, dont l'appui n'avait jamais été bien ferme, se divise [16]. L'on voit, aux élections de 1928, les ministres radicaux et leur parti prendre presque position contre le Cabinet, et, après la victoire électorale du Gouvernement, se retirer de la

(14) Voir Dupriez, « Les Ministres », I, p. 283-284, et II, p. 341, 342, 447 et 448. Bryce, « La République américaine », p. 494. F. Moreau, « Pour le Régime parlementaire », p. 314-317. H. Hervieu, op. cit., p. 719 à 722. Laffitte, op. cit., p. 30.

(15) Voir Barthélémy, « Chronique Politique ». R. Pol. et Parl. 1922, tome III, p. 209, 210, 510.

(16) Voir R. Pol. et Parl. 1928, tome 134, p. 299, 300.

coalition [17], qui fut remplacée par une nouvelle coalition plus à droite et plus restreinte, qui, elle-même, un an plus tard, montrera sa propre faiblesse [18], pour se reformer, après qu'un Cabinet de gauche n'aura pu être mis sur pied, se dissocier et se reconstituer encore.

L'on conçoit, que, dans des majorités aussi instables et infidèles, il soit aisé de créer un malaise, dangereux pour la vie du ministère. Il suffit presque de parler d'un tel malaise pour le créer dira M. Poincaré le 11 janvier 1929 à la Chambre des Députés [19]. La difficulté est grande, bien souvent, de former un Cabinet qui ait quelque espoir de vie. De là la longueur de certaines crises ministérielles. Sans doute, nous n'en connaissons pas, en France, qui atteignent 37 jours (comme celle qui suivit, en Angleterre, le 22 février 1783, la chute du Cabinet Shelburne), ou comme certaines crises allemandes 19 à 20 jours.

Les plus longues de nos crises dépassent rarement quatre à six jours. Toutefois, la crise du 15 au 23 juin 1926 a eu une durée supérieure : 8 jours, et celle qui a précédé la formation du 1er Cabinet Tardieu, a battu tous les records français, avec 12 jours, et cela, encore et toujours, à cause de la multiplicité des groupes et de la difficulté de constituer et de faire durer les coalitions indispensables à la vie des ministères.

Appuyé, si l'on peut ainsi parler, sur des majorités aussi instables et aussi divisées, divisé lui-même, autant que la majorité, quelle unité, quelle autorité, quelle force aurait le gouvernement ? Ballotté sur la mer houleuse des passions politiques contraires, il n'essaye plus de diriger, trop heureux s'il réussit seulement à vivre.

(17) Congrès d'Angers, 6 nov. 1928.
(18) Chute du 10e Cabinet Briand, nov. 1929.
(19) « A force d'en parler. de ce malaise, on finirait par le susciter » (J. O. 12 janvier).

Chapitre II.

Il existe un désaccord entre l'Etat du milieu politique français et la conception franco-anglaise de l'unité du Cabinet, celle-ci ne peut être réalisée dans des Cabinets de coalition.

L'unité du Cabinet, telle que la conçoivent nos institutions, c'est-à-dire l'unité complète de vues et d'action, et la responsabilité collective du Cabinet sur toutes les « questions politiques d'importance générale, ne saurait être réalisée dans ces Cabinets de coalition ou l'homogénéité doctrinale, base de toute unité profonde et sérieuse, est réduite à un minimum, souvent très faible, à quelques unes à peine des questions auxquelles la conception franco-anglaise de l'unité du Cabinet voudrait qu'elle s'étendit [1].

« Il ne faut pas », écrit Piggott, « prétendre appliquer au « gouvernement de coalition les principes du gouvernement de « parti » [2]; et l'Angleterre, lorsqu'elle a connu le gouvernement de coalition, n'a pas prétendu maintenir un seul instant l'application de l'unité du Cabinet et de la solidarité ministérielle telles qu'elles étaient conçues auparavant :

Jamais, la responsabilité collective ne n'est montrée sérieuse lorsque la chute du Cabinet n'avait pas pour cause un changement complet de majorité la désapprobation d'un accord doctrinal réalisé dans le sein du Cabinet.

Beaucoup d'auteurs pensent que le fonctionnement du régime parlementaire suppose la division du milieu politique en un petit nombre de grands partis : c'en est certainement la condition idéale [3]. C'est aussi, il faut le reconnaître, la condition indispensable à la réalisation de l'unité du Cabinet sur

(1) Voir Bonnard, op. cit., R. D. P. 1913, p. 566.
(2) Piggott, « the true truce », Lettre au Times publiée le 14 nov. 1916.
(3) Voir Lachapelle, op. cit., p. 72 et 220. Esmein et Nézard, 1821, I, p. 175. Fischol, op. cit., Trad. franç., p. 427. Mayoux, op. cit., p. 42.

l'ensemble de la « politique générale » selon la conception franco-anglaise.

Mais, tandis qu'en Angleterre cette conception de l'unité du Cabinet avait été un produit de l'histoire, était issue, en quelque sorte, de la pratique du gouvernement de parti par deux grands partis préexistants; en France [4], ç'a été l'adoption, par un texte constitutionnel, d'une conception parlementaire identique à celle de l'Angleterre qui l'a introduite, et non pas une longue pratique du gouvernement de parti que l'Etat du milieu politique ne permettait pas.

Ç'a été, écrit M. Poincaré [5] « l'éternelle chimère des hom- « mes de chercher à mettre dans les institutions la perfection « qu'ils n'ont pas en eux-mêmes » — Nos constitutions successives en sont une preuve. Elles manifestent une tendance à « légiférer a priori » sans savoir exactement si les institutions qu'elles règlent seront applicables.

Sans tomber dans la manie des « constitutions rationnelles », déduites des « grands principes », mais inapplicables, de l'époque révolutionnaire — sans s'embarrasser de « belles constructions juridiques », comme avaient fait leurs devanciers — nos constituants de 1875, en adoptant cette formule transactionnelle entre la république et la monarchie, qu'était une république, organisée à la manière de la monarchie parlementaire de Louis-Philippe et de l'Angleterre, consacrèrent la conception anglaise du parlementarisme et de l'unité du Cabinet, et donnèrent, ce faisant, une nouvelle preuve de la tendance française à « légiférer à priori » [6].

On ne se demanda même pas, si dans l'état des partis, l'unité du Cabinet, telle qu'on l'établissait, la solidarité ministérielle qu'on prétendait étendre à toute la politique générale, pourraient se pratiquer, et si l'état du milieu politique le per-

(4) Voir Mayoux, op. cit., p. 2. Esmein et Nézard 1921, I, p. 126 et 242. L. Courtney : the working constitution.

(5) Lettre au Temps du 27 septembre 1920, et Cannac, « Le droit de dissolution », p. 119.

(6) Voir Boutmy : « Les études de droit Const » 1855, p. 8, Errera : l'Indépendance des pouvoirs en Belgique R. D. P. 1901, tome 14, p. 464, J. Barthélémy, préface à J. Bryce, « Les démocraties modernes », la survivance de cette tendance à légiférer à priori est très nette chez plusieurs auteurs français, notamment sous la forme d'une « tendance à ramener les institutions à une forme rationnelle » qu'on trouve par exemple chez M. Mikine Guetzevitch : op. cit. R. D. P. 1928, p. 51.

mettrait. Et, alors que la conception constitutionnelle de l'unité du Cabinet imposait à chaque ministre l'obligation, lors de la chute collective du Cabinet, de ne pas revenir individuellement au pouvoir, on les y a vu revenir. Cette conception de l'unité du Cabinet, qui supposait « que deux partis fussent « seuls au Parlement », n'a pu s'appliquer car dans un ministère, composé d'hommes de partis divers, l'accord n'est plus complet, mais limité à certaines questions... De cette situation des partis résultent une homogénéité limitée, une unité d'action, et aussi une solidarité limitées.

Il n'y a pas rejet pur et simple des principes d'homogénéité et de solidarité... « il en a été seulement donné une interprétation spéciale » [7] que la pratique a tendu à considérer comme correcte, qui ne l'est pas, d'ailleurs — puisque en désharmonie avec la conception constitutionnelle de l'unité du Cabinet — mais qui offre un grand intérêt en ce qu'elle nous procure un renseignement précieux : L'unité du Cabinet ne peut être sérieusement réalisée, se traduire par une acceptation sérieuse de la responsabilité collective, que dans la mesure où se réalise aussi son homogénéité doctrinale :

C'est parce que la pratique anglaise a permis, par la constitution de Cabinets de parti, l'existence d'une homogénéité quasi parfaite du Cabinet, d'un accord doctrinal sur l'ensemble des questions générales, que l'unité du Cabinet s'y est si bien réalisée.

C'est parce qu'une telle homogénéité s'est trouvée irréalisable en France, sous le régime des coalitions, que l'unité du Cabinet n'a pu s'y réaliser sincèrement, telle que les institutions la concevaient.

Dépourvus d'unité, de majorité stable, comme d'autorité parlementaire suffisante — (la chute du 17 février 1930 du 1er Cabinet Tardieu le montre assez) — nos Cabinets connaissent une instabilité effrayante, et manquent d'autorité au point de voir se rompre, trop souvent hélas, au profit du Parlement, l'équilibre parlementaire : Nous évoluons vers le régime conventionnel.

(7) Voir R. B., op. cit., R. D. P. 1912, p. 554 et ss.

CONCLUSION

La pratique parlementaire, très imparfaite, de la France confirme les constatations déjà faites à l'Etranger :

A) En présence de partis trop divisés et insuffisamment disciplinés pour apporter au Cabinet l'appui d'une ferme majorité, l'autorité gouvernementale s'écroule, l'on évolue vers le despotisme d'Assemblée, et cela, en France, d'autant plus aisément qu'il y existe, dans une fraction importante du Parlement une méfiance systématique envers le pouvoir exécutif, une tendance à favoriser son absorption, sa mise en vassalité. « La grande superstition de la politique d'aujourd'hui, c'est « le droit divin des Parlements [1]. Aidée de la faiblesse de certains de nos Cabinets de coalition, cette tendance nous a valu « sous les apparences parlementaires, à certaines heures..... « toute la réalité du régime conventionnel » [2] : La direction véritable de l'Etat réside, en France, à certains moments, dans le seul Parlement [3] et le régime parlementaire, que nos institutions établissaient, s'est peu à peu rapproché du régime conventionnel. La Chambre des Députés manifeste une prétention à une certaine « souveraineté », absolument inconciliable avec un régime fondé sur l'équilibre de l'exécutif et du Parlement [4].

(1) Villey : La souveraineté nationale R. D. P. 1904, tome 21, p. 5 et 6.
(2) Poincaré, Discours de Commerçy, 23 août 1896.
(3) Voir Jellinek, « Allgemeine Staats lehre », 1921, p. 735.
(4) Sur l'omnipotence à laquelle le parlement est parvenu en France et qui transforme le régime parlementaire en despotisme d'assemblée. Voir Dupriez, I, p. 96, II, p. 461. Barthélémy : Mélanges M. Hauriou, op. cit., p. 6 et 7. Cannac, le droit de dissolution 1927, p. 103. Barthélémy : Introduction du régime parlementaire, p. 280-290. J. Delpech : Chronique R. D. P. 1905, tome 22, p. 207. Ch. Benoist, La réforme parlementaire, 1902, p. 295 et 49. G. Renard, « Souveraineté et parlementarisme ». Cahiers de la Nouvelle Journée 1925, p. 110 et 111. Macaulay, « History of England », IV, p. 435, 436. Duguit, « Droit constitutionnel », 1, parag. 73, p. 421. Traité 221, II, p. 639 à 642 et 657, 658, IV, p. 583-584. Bryce, « Les démocraties modernes », II, p. 496. Dicey, « Introduction à l'Etude », op. cit. Trad. Jéze, p. 35, 32, 38, 38, 45, 57, 58, 62. Introduction par Ribot, p. VII, VIII, IX. R. Redslob, « Le régime parlementaire » 1924, p. 256, 257, 258. Rossi, « Droit constitutionnel » IV, p. 313. Bloch, op. cit., p. 79 et 94. Millerand, discours du 29 mars 1924, in-

B) L'unité du Cabinet, dont la réalisation trop imparfaite est à la base de la faiblesse de notre exécutif parlementaire, est impossible, telle que la conçoivent nos institutions, dans l'état actuel du milieu politique français.

Est-ce à dire que l'on doive abandonner l'espoir de voir fonctionner normalement et sainement en France, et dans tous les autres pays où la division des groupes ne permet pas la réalisation du « gouvernement de parti », les institutions parlementaires, et qu'il faille abandonner, en faveur d'un vague conventionnalisme qui a fait la preuve de ses inconvénients, le plus perfectionné des modes du régime représentatif ?

Il n'y a pas lieu, croyons-nous, de le faire. Sans doute, notre pratique constitutionnelle a révélé des tares — mais elles ne sont pas le fait du régime lui-même, mais de circonstances étrangères et spécialement des déformations que nous avons fait subir au parlementarisme. Enfin, n'est-ce pas celui de nos régimes constitutionnels, dont la pratique, si vicieuse soit-elle, s'est montrée relativement la plus satisfaisante ? N'est-ce pas depuis 1789, la constitution de 1875 qui s'est révélée, à la fois la plus souple et la plus durable. Ne nous a-t-elle pas, cette constitution parlementaire, permis de passer sans révolution, et de façon assez satisfaisante, à travers des crises auxquelles d'autres constitutions n'auraient peut-être pas survécu ?

La plupart de nos grands publicistes reconnaissent « mal-« gré qu'il fonctionne en France avec des défauts que l'on ne « saurait contester » que le régime parlementaire « est encore « le moins mauvais des régimes possibles » [5]. Ceux qui veulent la liberté, même lorsqu'ils ont été très sévères pour lui,

terview à M. R. Recouly. Revue de France, 15 nov. 1923, p. 229 et ss. Lettres sur la réforme gouvernementale dans Revue de Paris, déc. 1917, p. 821. Hauriou, Précis 1923, p. 337, 374, 528, 387, 414, 432, note 1. Ch. de Chanlaire, op. cit., p. 157. Guizot, « Des moyens de gouvernement et d'opposition », p. 299. Goblet, « La révision de la constitution », Waldeck Rousseau, Discours à la Chambre du 20 mars 1905. J. O. Déb. Parl., p. 981. A. Lebon : La réforme parlementaire. R. Pol. et Parl. 1894. II, p. 238. Carbon, op. cit., 1926, p. 25 et ss., 33 et ss., 33 et ss., 73. H. Leyret, op. cit., p. 14. J. Barthélémy, « Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes », p. 720. Poincaré : Discours de Commerçy : 23, août 1891. E. Villey, R. D. P. 1904, tome 21, p. 5 et 6.

(5) Voir Duguit, « Traité », IV, p. 550.

ne songent pas à abandonner le régime parlementaire. « Non « seulement c'est la forme la plus souple et la plus perfection- « née du gouvernement représentatif, mais c'est aussi la seule « sous laquelle la France ait vraiment connu la liberté ré- « glée » [6].

Sans doute, comme tous les régimes, le parlementarisme a ses inconvénients « c'est pourtant le meilleur » écrit M. J. Barthélémy [7].

C'est celui qui offre la solution la plus aisée, la plus pacifique des conflits qui risquent de s'élever entre les pouvoirs de l'Etat dès que, pour éviter le despotisme d'un homme ou d'une assemblée, l'on conçoit ces pouvoirs comme distincts et se faisant équilibre : Régime qui organise la conformité immédiate de la politique gouvernementale au vœu du corps électoral, dans une harmonieuse collaboration des grands pouvoirs de l'Etat : C'est la « formule la plus commode du système « représentatif » [8].

En France, malgré les défauts d'une pratique constitutionnelle qui n'a pas, du reste, permis l'application d'un régime parfaitement parlementaire, c'est encore le parlementarisme qui s'est montré, depuis 1789 notre conception politique la plus stable. « Un régime qui a permis de traverser sans « heurts, soubresaut, coup d'Etat, ni révolution, la période « 1914-1918 a fait ses preuves » [9]. Il a fait ses preuves, aussi, à l'étranger [10]. Son extension après la guerre à la plupart des nouveaux Etats, tendrait, elle aussi, à démontrer que le régime, en soi, mérite d'être conservé ([11] et [12]).

(6) Voir Esmein et Nézard, Eléments 1921, I, p. 270, et Ribot, « Discours politiques », I, p. 323 et Esmein et Nézard, 1927, Eléments, I, p. 288-289. Poincaré. Discours du 17 juillet 1908.

(7) La résolution du 15 juillet 1926. « Mélanges », M. Hauriou, 1929, p. 5.

(8) Voir Moreau, Pour le régime parlementaire, p. 104, 136, 16, 92, 83.

(9) Voir Duguit, Traité IV, p. 550.

(10) Voir Moreau, Le régime parlementaire 1903, p. 49 et Ch. Benoit, La réforme parlementaire 1902.
« Les problèmes de la démocratie », p. 57.

(11) Certains prétendent qu'il ne convient qu'aux pays du Nord, ou qu'il est inconciliable avec le catholicisme. (Voir G. Masaryk) « Les problèmes de la démocratie », p. 57.

(12) Voir Barthélémy R. D. P., 1928, p. 631-632 et 664-655.

Il est incontestable, cependant, que le régime subit une crise de l'autorité gouvernementale, due au défaut d'unité du Cabinet et de la majorité, due à l'impossibilité de pratiquer, à cause de l'Etat du milieu politique, l'unité du Cabinet telle que la conçoivent les institutions.

La solution idéale serait, sans doute, une réforme des mœurs parlementaires, la constitution de ces « grands partis » qui nous manquent. Mais la formation de semblables partis ne se décrète pas, « un immense travail d'éducation s'impose [13].

Certaines réformes partielles, d'un effet heureux pour la réalisation de l'unité du Cabinet et le rétablissement de l'équilibre parlementaire, seraient probablement réalisables. Par exemple, la tradition d'une présidence du Conseil sans portefeuille pourrait s'établir en France — déjà des tendances se manifestent en ce sens. De même, la constitution, au sein du Cabinet, d'un « inner circle » de ministres sans portefeuille, appartenant aux diverses nuances coalisées, et qui prépareraient, en collaboration avec les titulaires des départements intéressés, la solution des questions sur lesquelles le Conseil des ministres n'aurait plus qu'à statuer en dernier ressort, faciliterait la réalisation de l'unité d'action du Cabinet, rendrait plus rapides, efficaces et claires ses délibérations.

De même encore, l'utilisation du pouvoir de dissolution, la restauration complète de l'irresponsabilité du chef de l'Etat — (institutions garanties toutes deux par la lettre même d'un texte constitutionnel rigide) — rendraient de son autorité au Cabinet, rétabliraient dans une certaine mesure l'équilibre parlementaire, rompu au profit de la législature.

Mais, nous l'avons signalé au début de cet ouvrage, on critique beaucoup [14] l'institution même de la solidarité ministérielle, lui reprochant de favoriser l'instabilité gouvernementale, de provoquer des chutes collectives sans nécessité — et les conclusions auxquelles nous avons abouti : la constatation d'une désharmonie entre la conception constitutionnelle de

(13) Barthélémy, « La crise de la démocratie » R. D. P. 1928, p. 666.
(14) Voir Léonard Courtney : the working constitution of England, p. 141-142-150 et J. Mayoux, op. cit.

l'unité du Cabinet (étendue à tout le domaine de la politique générale) et les conditions du milieu politique, donnent à cette critique une force singulière.

Tant que l'Etat du milieu politique ne permettra pas la réalisation d'une plus large unité du Cabinet et de la majorité, si les institutions restent identiques à ce qu'elles sont, il ne paraît pas qu'il y ait lieu d'espérer une grande amélioration de notre pratique parlementaire.

L'autorité croissante du chef du Cabinet, aidée par l'institution des services de la présidence du Conseil, la tendance, récemment manifestée, à concevoir le Président du Conseil comme déchargé de tout autre portefeuille — peuvent aider à la réalisation progressive de l'unité gouvernementale. Il en est de même de la tendance qui se manifeste à la constitution, imitée de l'Angleterre, d'un inner circle intérieur au Cabinet. L'usage du droit de dissolution, par l'un des « Cabinets forts » que nous connaissons de temps en temps — pourrait contribuer aussi, assez fortement, au rétablissement de l'équilibre parlementaire. Mais une saine pratique parlementaire, la réalisation de l'unité du Cabinet telle que la conçoit la constitution, sont subordonnées, cela est indubitable, à une amélioration dans l'état du milieu politique, à la constitution progressive de grands partis peu nombreux. Et ceci est vrai non seulement pour la France, mais pour les autres pays parlementaires qui se trouvent dans la même situation, et où le trop grand nombre de partis ne permet pas de réaliser plus qu'en France, l'unité du Cabinet.

Nous ne nous faisons pas d'illusions sur la difficulté d'une réforme des mœurs des partis. Nous ne méconnaissons aucun des obstacles qui s'opposent à cette fusion progressive des groupes, et cependant il nous faut reconnaître le danger que, si elle ne se réalisait pas, courrait en France, ce régime parlementaire auquel nous devons soixante années d'une vie politique exempte de révolutions, la victoire, et une œuvre intérieure et coloniale dont il est impossible de contester l'imposante grandeur.

(15) Sur les critiques que l'on adresse en France et à l'Etranger au parlementarisme. (Voir J. Barthélémy, « La crise de la démocratie », R. D. P. 1928, p. 585 et 586, Barthélémy : « La résolution du 15 juillet 1926 ». Mélanges Maurice Hauriou, p. 5. L. A. Pagès, « Le régime parlementaire a-t-il

Il ne faut pas le nier, ce régime subit en France une crise [15], qui est une crise de confiance parce qu'une crise d'autorité. Il faut souhaiter que des coalitions se constituent, qui s'unifient peu à peu, qui se disciplinent, qui durent, qui se transforment progressivement en de véritables partis.

Les tendances, trop peu nombreuses et trop faibles, hélas ! qui se manifestent en ce sens dans le milieu politique, constituent notre plus ferme raison d'espérer en la durée et le succès du parlementarisme, qui, s'il n'est pas encore en danger, traverse cependant une crise de désaffection, subit des attaques et encourt des critiques — souvent justifiées — au poids desquelles il n'échappera que par une réforme lente et progressive des mœurs parlementaires. Sans doute, une telle réforme sera lente et difficile. Quelles qu'en soient les difficultés, elle est indispensable. Le parlementarisme a échappé en France à de bien autres dangers : Il est sorti victorieux, et de la guerre, et d'une grave crise financière où ses vices s'étaient vivement révélés. Nous avons confiance — il a montré, croyons-nous, en France, assez de vitalité pour cela — qu'il saura sortir de la crise qu'il traverse.

Il est temps cependant, grand temps, d'abandonner ces théories destructrices de l'autorité gouvernementale, qui, peu à peu, conduisent au conventionalisme. Il est temps de reconnaître que le sort du parlementarisme est lié à une restauration de l'autorité, et par conséquent de l'unité gouvernementales.

fait faillite ? Conférence au Club du Carrefour (9 mars 1929, Discours de M. Sibille doyen d'âge à la Chambre des Députés, le 7 janvier 1929 (J. O. du 8) et de MM. Bouisson, Berthod et Poincaré aux séances de la Chambre des 10 et 11 janvier 1929 (J. O. des 11 et 12).

Notamment : sur l'insuffisance qualitative et quantitative de la reproduction législative française : Voir Lawrence Lowell : « La crise des gouvernements représentatifs », R. D. P. 1928, p. 571 et ss., 582 notamment, Esmein et Nézard, « Eléments » 1929, II, p. 502. Barthélémy, op. cit. dans Mélanges M. Hauriou, p. 7 et 8.

APPENDICE

De divers projets de réforme visant la conception constitutionnelle française de l'unité du Cabinet.

Section I.

Généralités.

Nul ne songe à nier les vices de la pratique parlementaire française, beaucoup ont même été amenés à condamner, à cause d'eux, le parlementarisme lui-même. Mais, si, comme on vient de le voir, la majorité reste encore attachée au régime, et s'il nous semble à nous-même digne d'être maintenu, ne serait-ce pas de le réformer qui constituerait la meilleure réponse aux critiques dont on l'accable — Critiques issues bien souvent des forces hostiles à la démocratie [1].

Les projets qui ont eu pour but la réforme de notre pratique parlementaire ou de nos institutions sont, naturellement, innombrables. Beaucoup voudraient abréger les sessions des chambres [2], d'autres, frappés de l'insuffisance qualitative du travail législatif, voudraient leur adjoindre un « conseil d'Etat chargé de la conception technique de la loi » [3], ou encore, effrayés principalement par l'abus des interpellations, la longueur et la confusion des débats, souhaitent une réforme des règlements des Chambres [4].

(1) Voir Damon « Ministres et Ministrables » 1926, p. 9.

(2) Voir P. Deschanel et R. Barthou cités par R. Poincaré dans R. Pol. et Parl. 1898, II, p. 647.

(3) Voir Ch. Benoit, « La crise de l'Etat moderne », p. 303 et Ch. Ferneuil. R. Pol. et Parl. 1894, p. 18 et 21.

(4) Voir Lebon, « La réforme parlementaire ». R. Pol. et Parl. 1894, II, p. 222. Ferneuil, op. cit., loc. cit. Proposition Thomas, 27 mars 1882. Proposition Ferry, 17 juin 1891. Proposition Beauquier (3 nov. 1910). Groussier et Reynac (en 1919-1924). Renaudel (4 fév. 1926). Proposition des Secrétaires de la Chambre et de M. Herriot du 1er mars 1926, résolution du 15 juillet 1926. (Voir encore Barthélémy, op. cit., dans « Mélanges », Maurice Hauriou, 1929, p. 3, 4, 5, 19, 23, 24.

D'autres s'en prennent au régime électoral arrondissementier, affirmant que le régime proportionaliste intégral « est « plus susceptible que le scrutin d'arrondissement d'aider à « la formation des partis » [5]. Et c'est là un point de vue qui ne nous semble pas manquer de justesse ni d'intérêt.

Certains n'hésitent pas, dans leurs projets, à toucher à « l'arche sainte » de nos lois rigides de 1875 — Une partie de ceux-là, envisagent, ou l'usage du referendum [6] ou l'extension des pouvoirs du chef de l'Etat, qui aurait une initiative, un pouvoir propre [7]. (Ce serait sortir du régime parlementaire) — ou, du moins, son élection par un collège électoral plus large [8]. (Ce qui au contraire n'a rien d'incompatible avec ce régime).

Mais tous ou presque, en dehors de la tendance doctrinale conventionnaliste du parti radical et radical-socialiste, sont d'accord, comme on l'a montré plus haut, pour reconnaître que la faiblesse excessive de l'exécutif français est la plus réelle, la plus grande tare de notre pratique parlementaire et qu'elle est accrue encore par l'absence de contrôle effectif de la constitutionnalité des lois qu'il plaît au Parlement d'émettre [9].

Il en est qui se sont demandés si ce défaut d'autorité du Gouvernement ne trouvait pas sa cause dans son instabilité, et celle-ci un élément d'accroissement considérable dans l'institution de la solidarité ministérielle qui oblige à changer d'un seul coup tous les ministres. La même remarque avait déjà été faite en Angleterre [10] — alors que, cependant, en Angleterre, l'unité

(5) Voir notamment, Lachapelle « L'œuvre de demain », 1917, p. 100.

(6) Voir Ch. Benoist, « La crise de l'Etat moderne », p. 307.

(7) Lachapelle, op. cit., p. 247, 251, 260. A. Millerand, Interview à M. Recouly du 15 nov. 1923. Ch. Benoist, op. cit., p. 44 et 45, rapportés par Carbon, op. cit., p. 33 et ss. Duguit, « Traité », II, p. 712 et 664. Esmein et Nézard 1921, II, p. 472 à 474 et 1929, II, p. 514.

(8) Voir Hauriou, « Précis de droit const. » 1923, p. 39 et 432.

(9) Voir H. Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la constitution », R. D. P. 1928, p. 197 et ss. et 441 et ss. Éléments d'une théorie de la juridiction constitutionnelle en droit positif français par Waline R. D. P. 1928, p. 441. A. Blondel, « Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois ». Larnaude, « L'inconstitutionnalité des lois et le droit public français ». R. Pol. et Parl. 1926, tome 126, p. 181 à 199, Articles de Carré de Malberg et Barthélémy sur le même sujet R. Pol. et Parl. 1927. Duez, « Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France » dans Mélanges M. Haurioux, p. 213 et ss. article dans le Temps de MM. Barthélémy (15 nov. 1925), Duguit (19 nov. 1925), Mestre (29 nov. 1925), Rolland (19 déc. 1925) et Hauriou (26 déc. 1925).

(10) Voir L. Courtney, « the working constitution of England », p. 141, 142, 150.

du Cabinet sainement réalisée, est un élément puissant de sa force et de son autorité. En France, la réalisation imparfaite de cette unité, est, au fond, la vraie et principale source des tares de notre parlementarisme.

Section II.

DE LA UN CERTAIN NOMBRE DE PROJETS DE RÉFORME, AYANT POUR BUT UNE REFONTE DES INSTITUTIONS CONSTITUTIONNELLES EN CE QUI CONCERNE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE, SURTOUT COLLECTIVE, DES MINISTRES :

I

Généralités :

Nous ne parlerons pas de quelques projets qui tendent à rendre dangereux l'accès du pouvoir, et, par conséquent, moins vives les compétitions qu'il suscite, tel que celui d'édicter l'incompatibilité des fonctions ministérielles avec le mandat parlementaire [11] — dont la prise en considération ne paraîtrait nullement souhaitable [12] dans un régime parlementaire.

Sans parler de ces conceptions qui tendraient à ne pas tenir compte des votes de certains partis dans le calcul de la majorité [13], ou des votes de défiance issus de majorités insusceptibles de gouverner [14] — ni de ces projets, ou de ces constitutions, où l'on soumet l'émission d'un vote de défiance à certaines conditions restrictives, soit qu'il faille atteindre, pour qu'il ait effet, un certain nombre de voix [15], ou qu'une déclaration expresse de défiance doive être votée [16] ou du moins certaines

(11) Voir Lavergne, « Article dans la Nouvelle Revue », 15 juin 1885, p. 689. G. Lachapelle, op. cit., p. 243 et 235. Bisseuil, op. cit., Nouvelle Revue 1899, p. 22 et ss. proposition Roulleaux. Dugage J. O. Doc. Parl. S. O. 1913, p. 634.

(12) Voir Barthélémy : Le problème de la compétence, p. 210 à 212.

(13) Voir Ch. de Chanlaire, op. cit. p. 81.

(14) Voir Gigout, op. cit., p. 156.

(15) Voir Constitution Grecque de 1927 et à son sujet l'article de Mirkine Guetzevitch, op. cit., R. D. P. 1928, p. 24.

(16) En ce sens Prévost Paradol : « La France Nouvlle », II, p. 102, 103, 124. Proposition de révision de M. Floquet et Jules Fery, 15 octobre 1888. (J. O. déb. Parl. Chambre, p. 2170, idée de reprise depuis, par le programme radical de 1897 système révisionniste de Léon Bourgeois).

formes ou certains délais observés pour l'émission d'un vote de ce genre [17] — (Ce sont là des idées dont on peut retenir, sans doute, l'utilité qu'elles présentent d'attirer l'attention du Parlement sur la gravité du vote qu'il va émettre, mais qui, pratiquement, n'auront pas pour effet de réduire beaucoup l'instabilité : le Cabinet étant nécessairement renversé dès qu'il ne dispose plus de la majorité que ce fait s'exprime solennellement ou non) [18] — En dehors, donc, de ces projets de réforme accessoires, qui ne vont pas au fond des choses [19] et ne s'en prennent qu'à l'organisation de la responsabilité ministérielle en général, il en est d'autres — la plus grande partie — qui s'attaquent à l'institution elle-même de la solidarité ministérielle, c'est-à-dire, sans que leurs auteurs s'en aperçoivent toujours eux-mêmes, à l'idée d'unité du Cabinet, telle qu'on la conçoit en France et en Angleterre.

Ces projets, qui envisagent, du reste, des réformes plus profondes, intéressent plus directement notre sujet, et touchent de plus près à la cause principale du désordre de notre vie constitutionnelle : l'impossibilité de réaliser l'unité du Cabinet telle que la conçoivent nos institutions dans un milieu parlementaire trop divisé.

II

IL S'EST TROUVÉ DES AUTEURS POUR ENVISAGER LA SUPPRESSION TOTALE DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE COLLECTIVE DES MINISTRES.

Tel est le cas de M. Ostrogorski dans son remarquable ou-

(17) Voir Constitutions Tchéco-Slovaque, paragrape 75, 76, 77, Prussienne, art. 57. Autrichienne, art. 74. Grecque de 1927, art. 88.

(18) En ce sens Benjamin Constant, Principes de Politique, 1815, p. 172 et 176. H. Hervieu, op. cit., p. 675. Barthélémy, « Le rôle du pouvoir exécutif », p. 720. Anson, « Loi et Pratique », (Trad. franç.), I, p. 441.

(19) Et qui s'accompagnent parfois dans l'esprit de leurs auteurs de conceptions d'une correction parlementaire bien douteuse telle est l'idée de MM. Prévost Paradol, A. Vacquerie (article dans le « Rappel » du 30 mai 1894). Ostrogorski. (Voir Esmein et Nézard 1921, I, p. 492) et de Jouvenel), esquisse d'une réforme parlementaire, Revue de Paris, janvier 1927) de faire nommer les ministres par le Parlement, idée déjà consacrée dans certaines constitutions récentes, comme on l'a vu plus haut, et qui, malgré l'avis contraire de M. Guetzevitch (op. cit. R. D. P. 1928, p. 22) est directement opposée aux principes du régime et « consommerait la confusion des deux pouvoirs ». Esmein et Nézard 1921, I, p. 491-492. Duguit, Traité IV, p. 822-823. Benjamin Constant : Principes de politique, p. 175. F. Moreau, Pour le Régime prlementaire, p. 28. Ch. de Chanlaire, op. cit., p. 50 à 56 et 63 à 65.

vrage sur les partis [20] — Cela, nous semble-t-il, aboutirait à la suppression complète de l'unité du Cabinet, c'est-à-dire du parlementarisme lui-même dont elle est une institution essentielle, et où nous avons vu qu'elle domine la théorie des relations réciproques des grands organismes constitutionnels, et que, seule, sa réalisation correcte permet à ces relations de rester ce qu'elles doivent être, et au Cabinet de maintenir l'équilibre de la balance parlementaire.

III

LA PLUPART SE RENDENT COMPTE DE CE FAIT, ET, SANS INSISTER SUR L'ABOLITION DE L'INSTITUTION DE LA SOLIDARITÉ MINISTÉRIELLE, PARLENT SEULEMENT D'EN RESTREINDRE L'EFFET A UNE CATÉGORIE DE MINISTRES, A UNE SORTE « D'INNER CIRCLE » DANS LE GOUVERNEMENT — LES AUTRES MINISTRES DEMEURANT AU POUVOIR LORSQUE SE RETIRERAIT COLLECTIVEMENT CE CABINET INTÉRIEUR.

A

Ces divers projets, ont, tous, les deux points communs suivants :

1° Ils sont, dans l'esprit de leurs auteurs, fondés sur la distinction que l'on établirait entre les fonctions ministérielles conférant à leur titulaire un rôle politique et gouvernemental, et celles qui ne lui donneraient que la fonction d'un technicien, d'un administrateur.

2° Consciemment ou non, les partisans de cette distinction, sont inspirés par l'idée d'assurer, au moins dans une certaine mesure, le « règne des compétences », et impressionnés par les critiques qui sont faites, journellement, de l'ignorance de nos ministres vis-à-vis du côté technique des fonctions des administrations diverses qu'ils sont appelés successivement à diriger, songent à remplacer, au moins à la tête de certains départements, l'homme d'Etat par le technicien, l'avocat par l'ingénieur ou le général.

(20) Voir Ostrogorski, op. cit., II, p. 680 et ss. M. Sembat aussi, cité par de Lachapelle : « L'œuvre de demain » 1917, p. 246. M. Sembat, article dans la « Renaissance Politique », 20 déc. 1913, 24 mars et 1er avril 1914. M. Gigout (op. cit., p. 88 et 213) fait, lui aussi, allusion à de semblables velléités.

B

La distinction que font les auteurs de ces divers projets entre les « ministres politiques » ayant seuls la direction de la politique générale du Cabinet, et seuls responsables collectivement, et les « ministres techniques », responsables indididuellement, et confinés dans la direction administrative d'un département, s'exprime sous deux formes diverses :

1° Certains distinguent entre les « départements ministé- « riels de nature spécialement politique » (Intérieur, Affaires Etrangères) et ceux qui seraient « de nature surtout tech- « nique » [21]. (Tels, la guerre et la marine, par exemple). MM. Sembat [22] et Ch. de Chanlaire [23], plusieurs autres publicistes encore, se rallient à cette distinction [24] — Mais c'est là une distinction absolument arbitraire, aussi ceux qui la font ne s'entendent-ils pas sur la question de savoir quels ministères sont politiques et quels ministères techniques.

2° On en arrive alors à la deuxième forme de la même distinction entre gouverner et administrer, qui consiste à différencier certains ministres, (qui pourraient être sans portefeuille), chargés, seuls, de la direction générale et politique, et, qui seraient comme précédemment les titulaires des « ministères politiques », seuls collectivement responsables — et de simples techniciens, n'ayant que la direction administrative des départements, soumis aux ordres des ministres sans portefeuille, et n'ayant de responsabilité politique qu'individuelle.

Pour plus perfectionnée que soit cette nouvelle forme de la même distinction (C'est celle qu'a employée M. Lloyd George, dans son Cabinet de 1916, pour la formation du war council), repose au fond sur la même idée que la précédente, et les objections de fond qui s'élèvent contre cette idée, valent dans les deux cas.

(21) L'on a été jusqu'à proposer pour la guerre et la Marine (Voir H. Hervieu, op. cit., p. 740 de rendre les ministres inamovibles, singulière conception et bien peu parlementaire.

(22) Articles cités dans la « Renaissance Politique et Littéraire » 1913 et 1914.

(23) Op. cit., p. 96-97.

(24) Voir sur ce point Mayoux, op. cit., p. 53 à 57. H. Hervieu, op. cit., p. 740. Gigout, op. cit., p. 38, 214 à 216, qui exposent ces idées sans s'y rallier. Voir encore, « Lettres sur la Réforme Gouvernementale », op. cit., Revue de Paris, déc. 1917, p. 845.

C

Critique :

L'idée fondamentale qui inspire ces projets est fausse : Il n'est pas possible de réduire des ministres, s'ils restent des ministres parlementaires, c'est-à-dire, des hommes politiquement responsables de leurs actions devant un Parlement, (même d'une façon purement individuelle), au rôle de simples techniciens.

Ou bien, ils seront des ministres — c'est-à-dire, des hommes politiques, politiquement responsables devant un Parlement et, par conséquent, doués du pouvoir de décision que suppose la responsabilité — et alors il faut exclure l'idée de leur soumission hiérarchique à un organisme collectif quelconque aux décisions duquel ils ne collaboreraient pas [25]. (Cette soumission hiérarchique reste d'ailleurs en contradiction formelle avec l'idée de « collaboration » qui est au fond même du parlementarisme).

Ou bien les ministres de ce second rang, seront vraiment soumis à la direction de l'inner circle dont il s'agit et pourront être des techniciens, mais alors leur responsabilité politique ne se conçoit plus. Au plus, peut-on concevoir à leur charge une responsabilité hiérarchique de l'exécution des volontés de l'inner circle envers ce même comité restreint, dont les membres restent seuls des ministres véritables.

Il n'y a pas moyen de sortir de ce dilemne.

Il y a là, en réalité, une conception fausse, contraire à la nature même des fonctions ministérielles, qui sont politiques [26]. La tentative d'application qui en a été faite par M. Lloyd George, a, d'ailleurs, révélé, à la fois l'impossibilité de l'appliquer vraiment, et les inconvénients qu'il y avait à le tenter seulement [27].

Les réformes accessoires dont les auteurs des propositions, que nous critiquons ici songent à compléter leur œuvre, ne valent souvent pas mieux... C'est ainsi, que M. Sembat parle d'assister chaque ministre d'une commission parlementaire qui

(25) Cette absence de collaboration est indispensable s'ils ne partagent pas la responsabilité collective de cet organisme.

(26) Voir Supra, Introduction, p....

(27) Voir Supra, « Angleterre », p. 115, 116, 117.

« l'aiderait et le contrôlerait » et M. G. Demartial veut, lui aussi, donner aux ministres des adjoints parlementaires ». Tout cela ne ferait, semble-t-il, qu'accroître les excès de l'ingérence parlementaire dans l'administration [28].

Par contre, l'un de ces publicistes, M. Demartial, (comme l'avaient fait déjà M. Méline [29], et, avec diverses modalités différentes, M. Barthélémy lui-même [30], MM. Ch. Laurent [31] et R. Castel 32), assortit son idée principale malheureuse, d'une réforme de détail plus opportune, et propose l'institution dans chaque département d'un secrétaire général administratif, fonctionnaire éminent qui serait chargé d'aider le ministre pour l'accomplissement meilleur de son immense tâche — Réforme de détail, à laquelle, avec M. J. Barthélémy [33], nous nous rallions volontiers, mais qui n'a pas de rapport nécessaire avec l'idée principale de limiter les obligations de la solidarité ministérielle à un petit groupement dirigeant, intérieur au Cabinet — idée que nous sommes obligés de repousser, non seulement parce que la distinction sur laquelle elle se fonde, chez les auteurs qui la font, est fausse et inapplicable à la pratique, mais encore parce que l'idée même d'un Cabinet dont, seule, une partie serait nécessairement en accord de sentiments avec la majorité parlementaire issue du vote du corps électoral, est contraire, en soi, à l'esprit du parlementarisme, qui veut que le Cabinet tout entier, la direction gouvernementale tout entière, soient inspirés par les conceptions qui jouissent de la faveur de la Nation. Parce que aussi l'idée d'unité du Cabinet essentielle au parlementarisme ne permet pas d'accepter une division des ministres en deux catégories, dont l'une, subordonnée plus ou moins nettement à l'autre, pourrait n'être pas avec elle en communion d'idées, et n'en exécuter les ordres qu'avec mauvaise volonté — Ce qui aurait pour conséquence nécessaire la destruction de l'autorité et, par conséquent, de l'indépendance du Cabinet et, de ce fait, la rupture de l'équilibre parlementaire.

(28) Voir Sembat, op. cit. et G. Demartial, op. cit. de « La Renaissance », juillet 1914, p. 2 à 5. Voir l'avis conforme au nôtre de M. J. Barthélémy à ce sujet, « Le Problème de la Compétence », p. 214 et 215.

(29) Cité par M. J. Barthélémy, « Les sous-secrétaires d'Etat », R. D. P. 1911, p. 377.

(30) Loc. cit., p. 377.

(31) Revue hebdomadaire, 1er avril 1911, p. 51.

(32) Op. cit., p. 34, 35, 107.

(33) Voir le Problème de la Compétence.

Section III.

LA RÉFORME DES MŒURS SERAIT LE VRAI REMÈDE, UNE CERTAINE REFONTE DE L'INSTITUTION DE L'UNITÉ DU CABINET PEUT CEPENDANT Y AIDER — PLAN D'UNE TELLE REFONTE.

Les diverses réformes proposées en ce qui concerne une atténuation de l'étendue de la solidarité ministérielle, nous semblent inopérantes. Faut-il donc abandonner tout espoir d'une amélioration de la pratique parlementaire dans les pays où l'Etat des partis oblige à supporter le régime funeste des « coalitions gouvernementales » [34] — en dehors du moins d'une réforme des mœurs, nécessairement très lente, qui aboutirait à la formation, d'abord de coalitions plus stables, puis, peu à peu, à la fusion des groupes coalisés en quelques grands partis ? C'est l'avis de bien des publicistes, ainsi que nous l'avons marqué dans notre conclusion [35].

Combien lente sera pourtant une telle réforme des mœurs, à la supposer même possible ou probable ! — et l'état des partis en France [36] ne semble pas y préparer.

Nous avons envisagé, précédemment certaines réformes de détail, parfois très importantes, en dehors de celle de l'état des partis — réglementation stricte des débats parlementaires, notamment du droit d'interpellation — établissement (beaucoup plus correct au point de vue des principes), d'une présidence du conseil sans portefeuille.

L'établissement d'un petit cercle de ministres sans portefeuille, aidant le chef du Cabinet dans son rôle de direction et de coordination de l'activité gouvernementale, et préparant, en collaboration avec les chefs des départements ministériels intéressés, la décision des questions générales, qui s'y trouveraient discutées mieux et plus rapidement que dans

(34) Car il est d'évidence que les objections formulées aux projets de réforme qui viennent d'être exposés valent non seulement pour la France, mais pour n'importe quel pays parlementaire et l'on a vu aussi, que les mêmes enseignements généraux, (quelques circonstances propres à chaque pays, mises à part), résultaient de l'étude de la pratique constitutionnelle dans tous les états parlementaires où le milieu politique se trouve semblablement divisé en groupes trop nombreux.

(35) Voir Supra, p. 206, 207 et Ch. Benoist, op. cit., p. 307. Mayoux, op. cit., p. 60. Gigout, op. cit., p. 216. St-Girons, « droit constitutionnel », p. 449.

(36) G. Maurice : Le parti radical 1929.

le conseil des ministres, trop nombreux; et dont les solutions resteraient, néanmoins, soumises pour approbation, au Conseil tout entier, produirait d'heureux résultats. Il en serait de même de l'institution du scrutin de liste, plus susceptible d'aider à la formation des partis, et de l'établissement, dans chaque département ministériel, de fonctionnaires aptes à seconder, davantage encore, nos ministres dans leur tâche écrasante. Mais aucune de ces réformes, dont l'opportunité nous été révélée par l'étude de notre pratique parlementaire, n'est susceptible d'introduire dans nos Cabinets cette unité que lui voudraient nos institutions et dont l'état de nos partis politiques empêche la réalisation [37] — sans laquelle, cependant, le cabinet risque de n'avoir jamais l'autorité et la force nécessaires pour réaliser certaines de ces mêmes réformes (par exemple, la remise en usage de la prérogative de la dissolution).

Toutefois, il est une refonte de l'institution même de l'unité politique du Cabinet, refonte extrêmement importante, qui paraît possible.

La conception franco-anglaise de l'unité du Cabinet est irréalisable dans des pays où le régime des coalitions est la conséquence inéluctable de l'Etat du milieu politique, et, en fait, l'unité supposée en doctrine, ne se réalise pas dans la pratique — On n'y connait qu'une forme bien plus restreinte de l'unité du Cabinet [38].

Ne vaut-il pas mieux, alors — comme l'affirme Benjamin Constant [39] « avouer en théorie ce qui ne peut être évité en « pratique », et reconnaître, ce qui est en effet, c'est-à-dire que l'unité vraie, complète, solide, du Cabinet, ne peut se réaliser et n'existe vraiment que sur les quelques questions qui font l'objet d'un accord doctrinal entre les groupes coalisés, et que, par conséquent, la solidarité ministérielle n'est et ne peut être pratiquée que sur ce terrain ?

Sans doute, l'on sera obligé, par une nécessité pratique, d'étendre la solidarité ministérielle, non seulement à ces con-

(37) Certaines de ces réformes pourraient *aider* à la réalisation de cette unité du Cabinet (par exemple l'institution d'un président du Conseil sans portefeuille et d'un inner circle qui l'aide dans sa tâche de coordination) *mais non la produire.*

(38) Voir R. Bonnard de l'homogénéité et solidarité ministérielles, loc. cit. dans R. D. P. 1913.

(39) Benjamin Constant, De la responsabilité des ministres, cité par M. H. Hervieu, « Les ministres », p. 692.

ceptions communes, *mais encore à cette unité du Cabinet*, réalisée seulement dans le domaine de l'action en quoi consiste la formation tactique qu'il représente : Hors cela, le Cabinet ne serait un, et collectivement responsable, que sur le système politique doctrinal, commun à ses membres et à tous les groupes coalisés.

La rupture d'une coalition amènera toujours, et même avec ce nouveau système, la chute du Cabinet qui la représente, puis, la formation d'un Cabinet qui comprenne certains des mêmes membres, si la nouvelle alliance comprend certains groupes de la précédente — On ne supprime donc pas la désolidarisation gouvernementale — Mais on diminue le nombre des occasions où elle se manifesterait, en n'obligeant pas, comme à l'heure actuelle, le Cabinet à se retirer, si, sans changement dans la majorité, une transaction conclue entre les ministres sur quelque question générale n'arrive pas à se faire approuver par le Parlement : Cause extrêmement fréquente de chutes ministérielles et de désolidarisation gouvernementale.

Par la diminution du nombre des chutes de Cabinets, par la suppression de celles qui n'ont pas leur cause dans une modification vraie de la majorité, on supprimerait des occasions fréquentes de dissolution de cette même majorité et aussi une cause très importante d'instabilité pour les coalitions. C'est, en effet, souvent, à la suite de la chute du Cabinet, sans rupture vraie de la coalition qu'il représentait, que cette rupture se produit : L'indiscipline momentanée de quelques-uns constituant le grief qui amène la rupture.

Cette nouvelle conception de l'unité du Cabinet plus restreinte, quant à son étendue matérielle, que la forme franco-anglaise de l'institution, ne se réaliserait sans doute pas parfaitement, nous le reconnaissons. La désolidarisation, inévitable parfois, (c'est-à-dire quand à une majorité en succède une autre qui n'est pas entièrement différente), y serait du moins beaucoup plus rare.

Nous avons pu être tentés de préconiser plutôt de réduire l'étendue de l'unité politique du Cabinet au domaine où se réalise son homogénéité : c'est dire de ne rendre obligatoire la chute collective du Cabinet que lorsque, véritablement, un point de la doctrine commune à tous ses membres, se trouve atteint, et que, par conséquent, aucun de ces groupes ne peut (ce serait abandonner sa doctrine propre) entrer dans la com-

position de la nouvelle majorité qui est, par conséquent totalement différente de l'ancienne — Cette conception aurait eu l'avantage qu'avec elle, certainement; l'unité du Cabinet — pour restreinte qu'elle fut — se réalisait parfaitement sous cette forme réduite — aucune désolidarisation n'était plus à craindre.

Mais, nous avons dû abandonner, pour des raisons pratiques, l'idée de préconiser cette solution théoriquement juste : Dans l'état actuel du milieu politique, en France comme en bien d'autres pays, les coalitions n'ont pas assez de stabilité, pour que, dans les trois quarts des cas, ce ne soit pas une majorité nouvelle totalement différente, mais une majorité nouvelle comprenant certains des éléments de l'ancienne, qui lui succède au pouvoir — Il était impossible, en ce cas, de ne pas rendre obligatoire la retraite collective du Cabinet qui représentait une formation parlementaire périmée : Remplacer les ministres issus des groupes qui se retirent de la majorité par des représentants des groupes nouveaux venus, les autres restant au pouvoir, était impossible : le souci de l'unité du Cabinet ne le permettant pas.

Le président du Conseil, qui n'aurait pas choisi tous ses ministres, aurait manqué d'autorité sur le nouveau Cabinet : Il était indispensable à l'unité comme à l'autorité de celui-ci, qu'à une majorité nouvelle — (ne fut-ce que partiellement telle) — correspondit un Cabinet nouveau : Il a donc fallu envisager, comme une nécessité pratique, la retraite d'un Cabinet dès que sa majorité se désagrège au profit d'une autre combinaison de groupes. Quand même cette nouvelle combinaison ne serait pas totalement différente de l'ancienne. L'avantage de notre nouvelle conception de l'unité du Cabinet, serait donc moins grand dans le domaine doctrinal que dans la pratique : En doctrine, il ne supprimerait pas, en effet, la désolidarisation gouvernementale — n'empêchant pas, parce que cela est pratiquement impossible, le retour au pouvoir des membres des groupes qui demeurent dans la composition de deux majorités successives.

Mais, dans la pratique, il aurait l'avantage de marquer une tendance toute contraire à celle qui se manifeste actuellement : une tendance à la restriction des cas où le Cabinet doit remettre sa démission collective.

Tandis que leur propre faiblesse donne à nos Cabinets une ombrageuse susceptibilité, une tendance, souvent injustifiée, à se sentir atteints par un vote, dépourvu, dans l'intention du Parlement, de toute signification hostile; l'on peut espérer, que, devant une solidarité limitée au système doctrinal commun, même importante, mais qui n'est pas l'objet d'un accord doctrinal — le Cabinet ne se jugerait plus visé par un vote qui n'atteint ni la doctrine commune aux groupes coalisés ni l'idée même de cette coalition, mais seulement par ceux qui marqueraient un renversement complet, ou du moins un changement réel dans l'état de la majorité.

Tandis qu'à l'heure actuelle, il est rare que la chute d'un Cabinet soit provoquée par le renversement ou la dénonciation de la coalition qu'il représente, et, au contraire, fréquent, que ce soit cette chute même du Cabinet qui transforme en rupture un simple malaise — l'on pourrait espérer, avec le système nouveau, une modification de cet état de choses — Modification qui serait naturellement très favorable à une stabilité plus grande des coalitions parlementaires — à la formation lente de coalitions sérieuses et durables — et peu être ensuite, par la fusion des groupes longtemps coalisés, à la lente et progressive constitution de véritables partis. On ne peut attendre cette formation que de la lente évolution des mœurs politiques mais il faut la favoriser dans toute la mesure du possible, par des institutions dont la pratique puisse être à la fois plus correcte et plus favorable à l'évolution du milieu politique vers un Etat plus stable et plus organisé.

Un changement des institutions sous ce rapport, ne réduirait pas l'unité réalisée dans nos Cabinets : Elle empêcherait seulement qu'ils se croient obligés à la retraite, lorsque, sur un projet qui n'exprime pas une volonté doctrinale commune, un vote contraire est émis, qui ne signifie pas cependant la rupture de la coalition gouvernementale.

L'unité du Cabinet peut se réaliser d'une façon très sincère et profonde, même dans un Cabinet de coalition, sur les points à propos desquels les groupes, et par conséquent les ministres coalisés, ont des vues communes. Sur les autres questions d'importance générale, on essaierait de créer, par l'action et l'autorité du chef du Cabinet et du conseil des ministres et au moyen de transactions, une unité d'action, la plus large possible. N'est-

ce pas ce qui se fait actuellement ? et la seule chose qui soit possible dans un Cabinet de coalition ? Mais, à la différence de ce qui se passe à l'heure actuelle, la vie du Cabinet ne serait pas garante de l'acceptation pour le Parlement des transactions élaborées dans son sein. Si ce n'est, toutefois, lorsque le sujet d'une telle transaction marquerait la rupture de la coalition qu'il représente — car alors sa chute est inévitable. Hors ce cas, le Cabinet reste au pouvoir, sauf rejet de quelque doctrine commune à toute la coalition, c'est-à-dire, sauf renversement de celle-ci.

Avec ce système, c'est la durée de la coalition qui détermine celle du Cabinet et non le Cabinet qui risque d'abréger par sa chute, la durée de la coalition.

Un élément de stabilité relative plus grande des coalitions peut être, ainsi, croyons-nous, introduit dans la majorité parlementaire.

Souhaitons que la formation de coalitions durables qu'envisageait M. A. Tardieu dans son discours du 18 novembre 1928 [40] et qui a été déjà autrefois prédite par MM. Poincaré et A. Dubost [41] se réalise peu à peu. Peut-être les évènements récents [42] peuvent-ils être interprétés comme favorables à cette évolution.

Puissent-elles se former, ces coalitions stables et cohérentes. unies et disciplinées qui donneront enfin à nos Cabinets, l'autorité et la force qui leur manquent ! — C'est un vœu dont la réalisation importe, tout à la fois à la vie du parlementarisme dans le monde, à la paix constitutionnelle et à la prospérité même de la France.

(40) A. Tardieu, Discours du 18 nov. 1928. A la fédération nationale des Journaux français.

(41) Voir Poincaré, op. cit., Revue de Paris 1898, II, p. 649 et A. Dubost, op. cit., p. 467 et 414.

(42) Chute du Cabinet Tardieu, refus de celui-ci et de la plupart de ses ministres de reprendre le pouvoir, hostilité au Cabinet Chautemps de la plupart des groupes de l'ancienne majorité.

Vu :
Pour le Doyen empêché
l'Assesseur délégué :
J. THELOHAN.

Vu :
Le Président de Thèse,
L. CAVARÉ.

Vu et permis d'imprimer :
Rennes, le 21 mars 1930.
Le Recteur,
L. GÉRARD-VARET.

TABLEAU

contenant la liste des Cabinets qui se sont succédés en France sous Louis XVIII, Charles X, Louis-Philippe Ier et la IIIe République avec indication des ministres, sous-secrétaires et hauts-commissaires, de la durée des Cabinets et des remaniements ministériels.

MINISTERES DE LA SECONDE RESTAURATION ET DE LOUIS-PHILIPPE

Ministère Talleyrand (9 juil. 1815-26 sept. 1815) [1]. Prince de Talleyrand (Pr. du Cons. et Aff. Et.); Baron Louis (Finances); Fouché, Duc d'Otrante [2] (Police générale; Baron Pasquier : Garde des Sceaux (Justice et Intérieur) (par intérim); Maréchal Gouvion St-Cyr (guerre); Comte de Jaucourt (Marine et Colonies); Duc de Richelieu (Maison du Roi).

Premier Ministère Richelieu (26 sept. 1815-29 déc. 1818) [3]. Duc de Richelieu (Prés. du Cons. et Aff. Et.); Comte Barbé-Marbois Justice); Comte de Vaublanc (Intérieur); Comte Corvelto (Finances); Général Clarke, duc de Feltre (Guerre); Lieutenant-Général vicomte Dubouchage (Marine et Colonies); E. Decaze (Police générale).

Modifications *1816* : 7 Mai, Laîné (Intérieur); Chancelier Dambray (Justice); *1817* : 19 janvier, Baron Pasquier (Justice); 23 juin, Maréchal Comte Gouvion St-Cyr (Marine et Colonies); 12 sept., Maréchal Marquis Gouvion St-Cyr (Guerre) (avait été fait marquis); Comte Molé (Marine et Colonies); *1818 :* 7 déc. Antoine Roy (Finances).

Sous-Secrétaires d'Etat : *1816* : 9 mai, De Trinquelague (Justice); Becquey (Inter.); de la Bouillerie (Finances); Vicomte Tabarié (Guerre); *1817* : 16 avril, Ravz (Justice); 19 sept. Chevalier Alleut (Guerre); 24 sept. Comte de Chabrol de Crouzol (Intérieur).

Ministère Dessole (29 déc. 1818-19 nov. 1819) [4]. Général Marquis Dessole (Pr. du Cons. et Aff. Etr.); de Serre (Justice); Comte Elie Decazes (Inter.); Baron Louis (Finances); Maréchal Gouvion St-Cyr (Guerre); Baron Portal (Marine et Col.).

(1) Durée : 2 mois, 18 jours; 7 ministres.
(2) Démissionnaire le 19 sept.
(3) Durée : 2 ans, 7 mois, 3 jours; 7 ministres à l'origine, a compté successivement en son sein 17 ministres et sous-secrétaires.
(4) Durée : 10 mois, 20 jours; 6 ministres à l'origine. Pas de remaniement.

Ministère Decazes (19 nov. 1819-20 fév. 1820) [5]. Comte E. Decazes (Pr. du Cons. et Inter.); De Serre (Justice); Baron Pasquier (Aff. Etr.); Antoine Roy (Fin.); Général Marquis de la Tour Maubourg (Guerre); Baron Portal (Marine et Col. Sous-Secrétaire : *1820,* 24 janvier : Comte Siméon (Justice).

Second Ministère Richelieu (20 fév. 1820-14 déc. 1821) [6] ,Duc de Richelieu (Pr. du Cons.); Comte Siméon (Inter); de Serre (Justice); baron Pasquier (Aff. Etr.); Antoine Roy (Finances); Général Marquis de la Tour Maubourg (Guerre); Baron Portal (Marine et Colonies).

Modifications *1820* : 1er nov., Marquis de Lauriston (Maison du Roi) [7]; 21 déc. : Lainé, Corbière; de Villèle nommés Ministres, Secrétaires d'Etat, Membres du Cons. des Ministres.

Sous-Secrétaires : 1820, 21 fév., Comte Portalis (Justice); 17 oct., de Rayneval (Aff. Etr.).

Ministère de Villèle (14 déc. 1821-4 janvier 1828) [8], de Villèle [9] (Finances); de Peyronnet (Justice); Corbière (Intérieur); Vicomte de Montmorençy-Laval (Aff. Etr.); Maréchal Victor, Duc de Bellune (Guerre); Marquis de Clermont-Tonnerre (Marine et Col.); Marquis de Lauriston (Maison du Roi).

Modifications *1822,* 4 sept. : Comte de Villèle (Prés. du Conseil); 28 déc. : vicomte de Châteaubriand (Aff. Etr.); 1823, 23 mars : vicomte Digeon (Ministre Secr. d'Etat, (Membre du Conseil des Ministres); 19 oct. : Général Baron de Damas (Guerre); *1824,* 4 août : Général Baron de Damas (Aff. Etr.); marquis de Clermont-Tonnerre (Guerre); Comte de Chabrol de Crouzol (Marine et Colonies); Duc de Doudeauville (Maison du Roi); 26 août : Comte Frayssinous, évêque d'Hermopolis (Aff. Ecclésiastiques et Instr. Pub.).

(5) Durée : 3 mois, 1 jour; 7 ministres. Pas de remaniement.
(5) Durée : 3 mois, 1 jour; 7 ministres. Pas de remaniement.
(6) Durée : 1 an, 7 mois, 25 jours; 8 ministres et sous-secrétaires en février 1820.
(7) Rétablie comme ministère.
(8) Durée : 6 ans, 20 pours; 7 ministres à l'origine, 14 en tout.
(9) Comte en 1822.

Ministère Martignac (4 janvier 1828-8 août 1829) [10], Vicomte de Martignac (Intérieur); Comte Portalis (Justice); Comte de la Ferronnays (Aff. Etr.); Vicomte de Caux (Guerre); Comte de Chabrol de Crouzol (Marine et Col.). — Comte Antoine Roy (Finances); Comte Frayssinous, évêque d'Hermopolis (Aff. Ecclésiastiques) [11]; de St-Cricq (Ministre, Secr. d'Etat); (Président du Conseil supérieur du Commerce et des Colonies).

Modifications *1828,* 27 janvier : de Caux (Guerre); 10 février : de Vatimesnil (Grand Maître de l'Université); 3 mars : Baron Hyde de Neuville (Marine et Colonies); évêque de Beauvais (Aff. Ecclesiast.); *1829,* 24 avril : Duc de Montmorency Laval (Aff. Etr.) [12]); 15 mai : Bourdeau (Justice); Comte Portalis (Aff. Etr.) .

Sous-Secrétaire : 24 janvier 1829 : Bourdeau (Justice).

Ministère Polignac (8 août 1829-29 juil. 1830) [13], Prince de Polignac (Aff. Etr.); Courvoisier (Justice); Comte de Labourdonnaye (Intérieur); Comte de Chabrol de Crouzol (Finances); Général comte de Bourmont (Guerre); Vice-Amiral, Comte de Rigny (Marine et Colonies) [14]; Baron de Montbel (Aff. ecclesiast. et Inst. Pub.).

Modifications *1829,* 23 août : Baron d'Haussez (Marine et Colonies); 17 nov. : Prince de Polignac, Prés. du Conseil [15]; 18 nov. : Baron de Montbel (Intérieur); de Guermon-Rauville (Aff. Ecclésiast. et Instr. Publ.); *1830* 19 mai : Chantelauze (Justice); Comte de Peyronnet (Intérieur); Baron de Montbel (Finances), baron Capelle (Trav. Pub.).

Sous-secrétaire, *1829,* 9 sept. : Vicomte de Marcellus (Aff. Etr.); *1830,* 25 mars : de Nompère, Vicomte de Champagny (Guerre).

(10) Durée : 1 an, 7 mois, 4 jours; 8 à l'origine, 15 ministres en tout.
(11) L'Inst. Publique est distraite de ce ministère.
(12) N'accepte pas.
(13) Durée : 11 mois, 21 jours; 7 ministres en aût 1829; 15 ministres en tout.
(14) Avait été nommé sans être consulté et démissionna de suite pour ne pas siéger près de Bourmont.
(15) La Bourdonnaye démissionna de dépit de l'avoir vu nommer président du conseil.

Monarchie de Juillet.

Ministère du 1er août 1830 [16] : Dupont (de l'Eure) (Justice); lieutenant général Comte Gérard (Guerre); Guizot (Intérieur); Baron Louis (Finances); Tupinier (par intérim) (Marine et Col.); Maréchal Comte Jourdan (Aff. Etr.); Baron Bignon (Instr. Publ.).

Ministère du 11 août 1830 (11 août 1830-28 octobre 1830) [17] : Dupont (de l'Eure) (Justice); Duc Achille de Broglie (Inst. Publ. cultes, Président du Conseil d'Etat); comte Molé (Aff. Etr.); Guizot (Intérieur); Baron Louis (Finances); Général Comte Sébastiani (Marine et Colonies); Lieutenant-Général, Comte Gérard (Guerre); Jacques Laffite, Casimir Périer, Dupin, Bignon, Ministres sans portefeuille.

Ministère Laffitte (2 nov. 1830-13 mars 1831) [18] : Jacques Laffitte (Pr. du Conseil et Finances); Dupont (de l'Eure); Maréchal Maison (Aff. Etr.).; Comte de Montalivet (Intérieur); Maréchal Comte Gérard (Guerre); Général Comte Sébastiani (Marine et Colonies); Mérilhon (Instr. Publ.), cultes et Présid. du Cons. d'Etat).

Ministère Casimir-Périer (13 mars 1831-11 oct. 1832) [19] : Casimir Périer (Prés. du Cons. et Int.); Barthe (Justice et Prés. du Cons. d'Etat), baron Louis (Finances); Maréchal Soult (Guerre); Vice-Amiral de Rigny (Marine et Colonies); Comte Sébastiani (Aff. Etr.); Comte de Montalivet (Instr. Publ.); Comte d'Argout (Commerce et Trav. Publics).

Modification 1832, 27 avril : Comte de Montalivet (Intérieur) [20]; 30 avril; Girod (de l'Ain); Instr. Publ. et Cult.).

Premier Ministère Soult (11 oct. 1832-18 juillet 1834) [21] : Maréchal Soult (Prés. du Conseil et Guerre); Barthe (Justice); Thiers (Intérieur); Duc Achille de Broglie (Aff. Etr.); Vice Amiral de Rigny (Marine et Colonies); Humann (Finances); Guizot (Instr. publ.); Comte d'Argout (Commerce et Trav. Publics).

Modifications 1832, 31 déc. : Comte d'Argout (Intérieur et

(16) Durée : 10 jours; 7 ministres.
(17) Durée : 2 mois, 17 jours; 12 ministres.
(18) Durée : 4 mois, 11 jours; 9 ministres à l'origine, 13 en tout.
(19) Durée : 6 mois, 28 jours; 8 à l'origine, 9 en tout.
(20) Casimir Périer, malade, ne garde que la Présidence du Conseil.
(21) 9 mois, 7 jours; 8 ministres à l'origine; 12 ministres en tout.

Cultes); Thiers (Commerce et Tr. Publics); *1834*, 4 avril : Persil (Justice et cultes); Thiers (Intérieur et Trav. Publics); Vice Amiral de Rigny (Aff. Etr.); Vice Amiral Roussin (Marine et Colonies)[22]; Duchâtel (commerce); 19 mai : Vice Amiral Jacob (Marine et Col.).

Ministère Gérard (18 juil. 1834-10 nov. 1834) [23] : Maréchal Gérard (Prés. du Cons. et Guerre); Persil (Justice et Cultes); Thiers (Intérieur); Vice Amiral de Rigny (Aff. Etr.); Humann (Finances); Vice Amiral Jacob (Marine et Col.); Guizot (Inst. Public) ;Duchâtel (Com.).
Modification : 29 oct. : Démission du Maréchal Gérard; Vice Amiral de Rigny (Guerre par intérim).

Ministère Bassano, dit « Ministère des Trois jours » (10-18 novembre 1834) [24] : Moret, Duc de Bassano (Prés. du Conseil et Int.); Bresson (Aff. Etr.); Passy (Finances); Lieutenant Général Bernard (Guerre); Persil (Justice et Cultes); Baron Ch. Dupin (Marine et Colonies); Teste (Inst. Publique, Intérieur) et Teste (Commerce).

Ministère Mortier (18 nov. 1834) : Maréchal Mortier (Pr. du Cons. et Guerre); Thiers (Intérieur); Vice Amiral de Rigny (Aff. Etr.); Persil (Justice et Cultes); Humann (Finances); Amiral Duperré [25] (Marine et Colonies); Guizot (Instr. Publique); Duchâtel (Commerce).
Modification *1835*, 30 avril : Maréchal Maison (Guerre); *1836*, 18 janvier : Comte d'Argout (Finances);
Sous-secrétaire d'Etat : *1835* (4 avril) : de Gaspain (Intérieur).

Premier Ministère Thiers (22 février-6 septembre 1835) [26] : Thiers (Prés. du Conseil et Aff. Etr.); Sauzet (Justice et Cultes); Comte de Montalivet (Intérieur); Baron Pelet (Instr. Publ.); H. Passy (Commerce et Trav. Publ.); Comte d'Argout (Finances); Maréchal Maison (Guerre); Amiral Duperré (Marine et Colonies).

(22) N'a pas accepté.
(23) Durée : 3 mois, 23 jours; 8 ministres à l'origine, 24 ministres en tout.
(24) Durée : 8 jours; 7 ministres.
(25) Nommé le 22 novembre seulement.
(26) Durée : 6 mois, 12 jours; 7 ministres.

Premier Ministère Molé (6 septembre 1836-15 avril 1837) [27] : Comte Molé (Prés. du Cons. et Aff. Etr.); Persil (Justice et Cultes); de Gasparin (Intérieur); Duchâtel (Finances); Lieutenant-Général Bernard (Guerre); Martin (Trav. Publ. Commerce et Agric.) [28]; Vice-Amiral de Rosamel (Marine et Col.); Guizot (Instr. Publ.).

Sous-Secrétaire d'Etat : *1836,* 8 sept. : Charles de Rémusat (Intérieur).

Second Ministère Molé (15 avril 1837-2 février 1839) [29] : Comte Molé (Prés. du Cons. et Aff. Etr.); Barthe (Justice et Cultes); Comte de Montalivet (Intérieur); Lacave-Laplagne (Finances); de Salvandy (Instr.); Général Baron Bernard (Guerre); Vice Amiral de Rosamel (Marine et Col.; Martin (Trav. Public, Agric. et Commerce).

Sous-Secrétaire *1837,* 21 mai; Parant (Justice et cultes).

Ministère du 31 mars 1839 (31 mars-12 mai 1839) [30] : Girod (Justice et Cultes); de Gasparin (Intérieur); Duc de Montebello (Aff. Etr.); Gautier (Finances); Lieutenant Général Despans. — Cubières (Guerre); Baron Tupinier (Marine et Colonies); Parant (Instruction Publique); de Gasparin (Trav. Publ., Commerce Intérieur).

Second Ministère Soult (17 mai 1839-1er mars 1840) [31] : Maréchal Soult (Prés. du Cons. Aff. Etr.); Teste (Justice et Culte); Duchâtel (Intérieur); Passy (Finances); Lieutenant général Schneider (Guerre); Amiral Duperré (Marine et Colonies); Villemain (Instr. Publ.); J. Dufaure (Trav. Publics); Cunin-Gridaine (Agr. et Com.) [32].

Sous-Secrétaire, 18 mai *1839 :* Legrand (Travaux Publics).

Second Ministère Thiers (1er mars-29 octobre 1840) [33] : Thiers (Prés. du Cons. Aff. Etr.); Vivien (Justice et Cultes); De Rémusat (Intérieur); (baron Pelet (de la Lozère) (Finances); Lieutenant général Despans Cubières (Guerre); Vice-Amiral Roussin (Marine et Colonies); V. Cousin

(27) Durée : mois, 9 jours; 8 ministres.
(28) Ces 2 derniers nommés seulement le 19 sept.
(29) Durée : 1 an, 9 mois, 17 jours; 9 ministres.
(30) Durée : 1 mois, 13 jours; 8 ministres.
(31) Durée : 9 mois, 20 jours; 10 ministres.
(32) Création nouvelle.
(33) Durée : 7 mois, 28 jours; 9 ministres, 11 ministres.

(Instr. Publ.); Comte Jaubert (Trav. Publ.); Gouin (Agric. et Com.).

Sous-Secrétaire d'Etat, *1840*, 2 mars : De Malleville (Intérieur); 3 mars Billaut (Agric. et Com.).

Troisième Ministère Soult et Ministère Guizot (29 oct. 1840-23 fév. 1848) [34] : Maréchal Soult (Prés. du Cons. et Guerre); Martin (Justice et Cultes); Comte Dûchatel (Intérieur); Guizot (Aff. Etr.); Haumann (Finances); Amiral Duperré (Marine et Colon.); Villemain (Instr. Publique); Teste (Trav. Pub.); Cunin-Gridaine (Agr. et Com.).

Modifications, *1842*, (26 avril : Lacave-Laplagne (Finances). *1843* (7 fév.) : Amiral Roussin (Marine et Col.); 24 juillet : Vice-Amiral de Mackan (Marine et Col.); 16 déc. : Dumon (Trav. Publ.). *1845*, 1er février : Comte de Salvandy (Instr. Publ.); 10 nov. : Lieutenant général Moliné de St-Yon (Guerre). *1847*, 14 mars : Hébert (Justice et Cultes); 9 mai : Dumon (Finances); Lieutenant général Trézel (Guerre); Duc de Montebello (Marine et Col.); Jayr (Trav. Publ.). *1847*, 9 sept. : Guizot, Président du Conseil.

Sous-Secrétaires d'Etat, *1840*, 4 nov. : Ant. Passy (et non H. Passy) (Intérieur). *1844*, 9 août : Jubelin (Marine et Col.). *1845*, 10 nov. : Martineau des Chesney (Guerre).

Troisième République.

I. — Gouvernement de la Défense Nationale [35]. *Ministère du 4 septembre 1870* (4 sept. 70, 19 fév. 1871) : Général Trochu (Aff. Etr.); Gambetta (Intérieur); Général Le Flo (Guerre); Vice-Amiral Fourichon (Marine et Colonies); A. Crémieux (Justice); Ernest Picard (Finances); Jules Simon (Instr. Publ. et Cultes); Dorian (Trav. Publ.); Maguin (Agric. et Commerce).

Modification, 6 février *1871* : Emmanuel Hugo (Intérieur).

II. — Gouvernement de Thiers (17 février 1871-24 mai 1873). Ministère du 19 février 1871 : J. Dufaure (Vice-Prés. du Cons. et Justice); Jules Favre (Aff. Etr.); Ernest Picard (Intérieur); Général Le Flô (Guerre); Vice-Amiral Pothuau

(34) Durée : 7 ans, 8 mois, 24 jours; 10 à l'origine, 21 en tout.
(35) Durée : 4 mois 1/2; 9 ministres, 10 ministres.

(Marine et Colonies); Jules Simon (Instr. Publ. et Cultes); Lambrecht (Agric. et Com.); de Larvy (Trav. Publ.); Buffet (Finances) [36].

Modifications en *1871*, 25 février : Pouyer-Quertier (Finances). 5 juin : Lambrecht (Intérieur); Général de Tissey (Guerre); Victor Lefranc) (Agric. et Commerce). 2 août : Ch. de Rémusat (Aff. Etr.). 11 octobre : Auguste-Casimir Périer (Intérieur) en *1872*, 6 février : V. Lefranc (Intérieur); De Goulard (Agric. et Commerce). 23 avril : De Goulard (Finances); Teisserenc de Bort (Agr. et Commerce). 7 décembre : De Goulard (Intérieur); Léon Say (Finances); De Fourtou (Trav. Publics).

Sous-Secrétaires d'Etat, *1871*, 23 fév. : Calmon (Inter). 24 mars : Général Letellier-Valazé (Guerre). *1875*, 9 avril, Pascal (Intérieur).

Ministère du 18 mai 1873 (18 mai-25 mai 1873) [37] : Jean Dufaure (Vice-Président du Conseil et Justice); Auguste-Casimir Périer (Intérieur); Ch. de Rémusat (Aff. Etr.); Léon Say (Finances); Général de Cissey (Guerre); Vice-Amiral Pothuau (Marine et Colonies); Waddington (Instr. Publique); Bérenger (Trav. Publ.); Teisserenc de Bort (Agr. et Commerce); De Fourtou (Cultes).

III. — Présidence du Maréchal de Mac-Mahon (24 mai 1873-30 janvier 1879).

1° *Ministère de Broglie, dit Ministère du 24 mai* [38] : Duc Alb. de Broglie (Vice-Prés. du Cons. et Aff. Etr.); Ernoul (Justice); Beulé (Intér.); Magne (F.nances); Général du Barail (nom. seulement le 29 mai (Guerre); Vice-Amiral de Dompierre d'Hornoy (Marine et Colonies); Batbie (Instr. (Instr. Publ. et Cultes et Beaux-Arts); Deseilligny (Trav. Publ.); J. de la Bouillerie (Agric. et Commerce).

Sous-Secrétaire (25 mai 1873) : M. Pascal (Intérieur).

2° *Ministère de Broglie (26 nov. 1873-22 mai 1874)* [39] : Duc A. de Broglie (Vice-Prés. du Conseil et Intérieur); Depeyre (Justice); Duc Decazes (Aff. Etr.); Magne (Finances); Gé-

(36 N'a pas accepté, remplacé le 25 fév. par Pouyer-Quertier.
(37) Durée : 7 jours; 9 ministres.
(38) Durée : 7 jours; 9 ministres.
(38) Durée : 6 mois, 2 jours; 10 ministres.
(39) 5 mois, 26 jours; 13 ministres.

néral du Barail (Guerre); Vice-Amiral de Dompierre d'Hornoy (Marine et Col.); De Fourtou (Instr. Publ. Cultes, Beaux Arts); Baron de Larcy (Trav. Publ.); Deseilligny (Agric. et Commerce).

Sous-Secrétaires d'Etat, 26 nov. : Baragnon (Intér.); 27 nov. : Vente (Justive); Lefébure (Finances); Desjardins (Inst. Publ. et Beaux-Arts).

Ministère de Cissey (22 mai 1874-10 mars 1875) [40] : Général de Cissey (Vice-Prés. du Cons. et Guerre); Duc Decazes (Aff. Etr.); Tailhand (Justice); De Fourtou (Intérieur); Magne (Finances); Comte-Amiral Marquis de Montaignac-de-Chauvance (Marine et Col.); Vicomte de Cumont (Instr. Publ., Cultes, Beaux-Arts); Grivart (Agr. et Commerce); Alexandre Caillaux (Trav. Publ.).

Modifications, *1874* (20 juillet) : Général baron de Chabaud-La Tour (Intérieur); Mathieu-Bolet (Finances).

Sous-Secrétaires d'Etat, *1874* : Desjardins (Instr. Publ. et Beaux-Arts) [41]. 23 mai : Baragnon (Justice), 21 juillet : Cornélis de Witt (Intérieur). 23 mai : Lefébure, puis 2 août : Louis Passy (Finances) [42].

10 mars 1875-9 mars 1876 [43] : Buffet (Vice-Prés. et Intérieur) : J. Dufaure (Justice); Duc Decazes (Afl. Etr.); Léon Say (Finances); Général de Cissey (Guerre); Contre-Amiral Marquis de Montaignac de Chauvance (Marine et Colonies); H. Wallon (Instr. Publ. Cultes et BeauxArts); Alexandre Caillaux (Trav,. Publ.); Vicomte de Meaux (Agr. et Commerce).

Sous-Secrétaires d'Etat, *1875*, 15 mars : Desjardins (Intérieur); Bardoux (Justice); Louis Passy (Finances).

2° *Ministère Dufaure* (3 mars, 12 déc. 1876) [44] : J. Dufaure

(40) 9 mois, 18 jours; 12 ministres, 16 en tout.

(41) Il faisait partie de l'ancien ministère et « ne reçut pas de nouvelle l'Officiel ne contient aucune mention en ce qui le concerne, mais, dès la constitution du nouveau ministère, il contresigne des décrets ou arrêtés en qualité de sous-secrétaire d'Etat ».

(42) M. de Cissey démissionna le 6 janvier 1875, les ministres conservèrent cependant leurs portefeuilles jusqu'au 10 mars, le 26 février, le maréréchal de Mac-Mahon désigne Buffet pour former un nouveau Cabinet.

(43) Buffet, battu aux élections du 20 fév. 1876, donne sa démission le 23, son sous-secrétaire d'Etat Dujardin, se retire également, un décret du même jour, comme M. J. Dufaute, Vice-Prés. du Conseil et lui confie l'intérim de l'intérieur.

(44) 9 mois, 3 jours; 12 ministres, 14 ministres en tout.

(Prés. du Cons., Justice et Cultes); Duc Decazes (Aff. Etr.); Ricard (Intérieur); Léon Say (Finances); Général de Cissey (Guerre); Vice-Amiral Fourichon (Marine et Col.); H. Waddington (Instr. Publique, Beaux-Arts); Christophe (Trav. Publ.); Teisserenc de Bort (Agric. et Commerce).
Modifications *1876*, 15 mai : De Marcére (Intérieur). 15 oct. : Général Berthaut (Guerre). Sous-Secrétaires d'Etat, *1876*, 11 mars : De Marcère (Intérieur); Louis Passy (Finances). 16 mai : Léopold Faye (Intérieur).

Ministère Jules Simon (12 déc. 1876-16 mai 1877) [45] : J. Simon (Prés. du Conseil et Int.); Martel (Justice et Cultes); Duc Decazes (Aff. Etr.); Général Berthaut [46] (Guerre); Vice-Amiral Fourichon (Marine et Col.); Léon Say (Finances); Waddington (Inst. Publ. et Beaux-Arts); Christophle (Trav. Publ.); Teisserenc de Bort (Agric. et Com.).
Sous-Secrétaires d'Etat, *1876*, 21 déc. : De Marcère (Intér.); Louis Passy (Finances); Jules Méline (Justice et Cultes). *1877*, 18 janvier, contre-amiral Roussin (Marine et Colon.).

Troisième Ministère de Broglie, dit Ministère du 16 mai (16 mai-23 nov. 1877) [47] : Duc de Broglie (Prés. du Conseil et Justice); De Fourtou (Intérieur); Duc Decazes (Aff. Etr.); Alexandre Caillaux (Finances); Général Berthaut (Guerre); Vice-Amiral Gicquel des Touches [48] (Marine et Colonies); Joseph Brunet (Instr. Publique, Cultes, Arts), Paris (Trav. Publics); Vicomte de Meaux (Agric. et Commerce).
Sous-Secrétaires d'Etat, *1877*, 18 mai : Baron Reille (Intér.); Contre Amiral Baron Roussin (Marine et Col.).

Ministère de Rochebouët (23 nov.-13 déc. 1877) [49] : Général de Grimaudet de Rochebouët (Prés. du Cons. et Guerre); Le Pelletier (Justice); Marquis de Barneville (Aff. Etr.); Welche (Intérieur); Dutilleul (Finances); Vice-Amiral baron Roussin (Marine et Colonies); Hervé Faye (Instr. Publ., Beaux-Arts); Gruëff (Travaux Publics); Ozenne (Agr. et Commerce).

(45) 5 mois, 4 jours; 13 ministres.
(46) Nommé le 15 août.
(47) 6 mois, 7 jours; 11 ministres.
(48) Nommé le 23 mai.
(49) 20 jours; 9 ministres.

Troisième Ministère Dufaure (13 déc. 1877-4 fév. 1879) [50] : J. Dufaure (Prés. du Cons. et Justice); H. Waddington (Aff. Etr.); De Marcère (Intérieur); Léon Say (Finances); Général Borel (Guerre); Vice-Amiral Pothuau (Marine et Colonies); Bardoux (Instr. Publ. Cultes et Beaux-Arts); De Freycinet (Trav. Publ.); Teisserenc de Bort (Agric. et Com.)
Modifications, *1879* (13 janvier) : Général Gresley (Guerre).
Sous-Secrétaires d'Etat : *1877*, 18 déc. Savary (Justice). 19 déc. : Lepère (Intérieur). 20 déc. A. Cochery (Finances); Jean-Casimir Périer (Instr. Publique et Beaux-Arts). 22 déc. : Cyprien Girerd (Agric. et Commerce).

IV. — Présidence de Jules-Grévy [51].

Ministère Waddington (Prés. du Cons. et Aff. Etr.) [52] : Le Royer (Justice); Léon Say (Finances); Général Gresley (Guerre); Vice-Amiral Jauréguiberry (Marine et Col.); Jules Ferry (Instr. Publ. et Beaux-Arts); De Freycinet (Trav. Publ.); Lepère (Agr. et Commerce); De Marcère (Intérieur, par intérim. et Cultes) [53]; Cochery (Postes et Télégraphes) [54].
Modifications, *1879*, 4 mars : Lepère (Intérieur et Cultes). 5 mars : Tirard (Agric. et Com.).
Sous-Secrétaires d'Etat 1879, 5 février : René Goblet (Justice); Ed. Turquet (Beaux-Arts); Sadi Carnot (Trav. Publ.). *7 février :* Cyprien Girerd (Agric.). 13 février : J. Develle (Intérieur). 4 mars : Martin Feuillée (Intér.).

Premier Ministère de Freycinet (28 déc. 1879-23 sept. 1880) [55] : De Freycinet (Prés. du Cons. et Aff. Etr.); J. Cazot (Justice); Lepère (Intér. et Cultes); Maguin (Finances); Général Farre (Guerre); Vice-Amiral Jauréguiberry (Marine et Col.); Jules Ferry (Instr. Pub. et Beaux-Arts); Varroy (Trav. Publ.); Tirard (Agric. et Com.); Cochery (Postes et Télégraphes).
Modification, 17 mai : Constans (Intér. et Cultes).
Sous-Secrétaires d'Etat, *1879*, 29 déc. : Martin Feuillée

(50) 1 an, 1 mois, 22 jours; 4 ministres et sous-secrétaires.
(51) Ses pouvoirs furent renouvelés par l'Assemblée Nationale le 28 déc. 1885. Durée 30 janvier 1879, 2 décembre 1887).
(52) 9 mois, 24 jours; 16 ministres.
(53) Jusqu'au 4 mars 1879, les Cultes ont été rattachés ensuite à l'Intérieur.
(54) Création nouvelle, 5 fév. 1879 (p. 46).
(55) 8 mois, 25 jours; 16 ministres à l'origine, 18 ministres en tout.

(Justice); Constans (Inter. et Cultes); Wilson (Finances); Ed. Turquet (Beaux Arts); Sadi Carnot (Trav. Publ.); Cyprien Girerd (Agric. et Commerce). *1880*, 17 mai : Fallières (Intér. et Cultes).

Premier Ministère Jules Ferry (23 sept. 1880-14 nov. 1881) : Jules Ferry [56] (Prés. du Cons., Instr. Publ. et Beaux-Arts); Barthélémy Saint-Hilaire (Aff. Etr.); J. Cazot (Justice); Constans (Intér. et Cultes); Maguin (Finances); Général Farre (Guerre); Vice-Amiral Cloué (Marine et Col.); Sadi Carnot (Trav. Publ.; Tirard (Agric. et Com.); Cochery (Postes et Télégraphes).

Sous-Secrétaires *1880*, 23 sept. : Ed. Turquet (Beaux-Arts); Martin-Feuillée (Justice); Fallières (Intér. et Cultes); Nilson (Finances); Cyprien Girerd (Agric. et Commerce). 28 sept. : Comte Horace de Choiseul (Aff. Etr.); David Raynal (Trav. Publ.).

Ministère Gambetta (14 nov. 1881-30 janvier 1882) [57] : Léon Gambetta (Prés. du Cons. et Aff. Etr.); Cazot (Justice); Waldeck-Rousseau (Intérieur); Allain Targé (Finances); Général Campenon (Guerre); Gougeard (Marine); Paul Bert (Instr. Publ. et Cultes); D. Raynal (Trav. Publ.); M. Rouvier (Commerce et Colonies) [58]; Cochery (Postes et Tél.); P. Devés (Agric.); Antonin Proust (Arts) [59].

Sous-Secrétaires *1881*, 14 nov. : E. Spüller (Aff. Etr.); Martin-Feuillée (Justice); Margue (Intérieur); Lelièvre (Finances); Blandin (Guerre); Chalamet (Instr. Publique); Lesguillier (Trav. Publ.); Félix Faure (Commerce et Col.); E. Caze (Agricult).

Deuxième Ministère de Freycinet (30 janvier-7 août 1882) [60] : De Freycinet (Prés. du Cons. et Aff. Etr.); Gustave Humbert (Justice et Cultes); René Goblet (Intérieur); Léon Say (Finances); Général Billot (Guerre); Vice-Amiral Jauréguiberry (Marine et Colonie); Jules Ferry (Instr. Publique et Beaux-Arts); Varroy (Trav. Publ.); Tirard (Commerce); Cochery (Postes Télégr.); De Maby (Agric.).

(56) 1 an, 1 mois, 21 jours; 17 ministres.
(57) 2 mois, 16 jours; 20 ministres.
(58) Création nouvelle.
(60) 6 mois, 8 jours; 4 ministres.

Sous-Secrétaires d'Etat, *1882*, 30 janvier : Varambon (Justice et Cultes); Jules Develle (Intérieur); Berlet (Marine et Col.); A. Rousseau (Trav. Publ.). 2 fév. : Duvaux (Instr. Publ.).

Ministère Duclerc (7 août 1882-29 janvier 1883) [61] : Eugène Duclerc (Prés. du Cons. et Aff. Etr.); Paul Devés (Justice et Cultes); Fallières (Intérieur); Tirard (Finances); Général Billot (Guerre); Vice-Amiral Jauréguiberry (Marine et Colonies); Duvaux (Instr. Publ. et Beaux-Arts); Pierre Legrand (Commerce); Cochery (Postes et Télégr.); De Mahy (Agr.); Hérisson (Trav. Publ.) [62].

Sous-Secrétaires d'Etat, *1882*, 7 août : Jules Develle (Intérieur). 10 août : Varambon (Justice et Cultes); Labuze (Finances); Logerotte (Instr. Publ. et Beaux-Arts); Baïhaut (Trav. Publ.).

Ministère Fallières (29 janvier-21 février 1883) [63] : A. Fallières, Prés. du Cons., Intér., Cultes et Aff. Etr.) (par intérim.); P. Devés (Justice et Cultes); Tirard (Finances); Général Thibaudin (Guerre) [64]; De Mahy (Agric. et Marine et Colonies) (par intérim); Duvaux (Instr. Publ. et Beaux-Arts); Pierre Legrand (Commerce); A. Cochery (Postes et Télégraphes; Hérisson (Trav. Publ.).

Sous-Secrétaires, *1883*, 27 janvier : Varambon (Justice et Cultes); J. Develle (Intér.); Labuze (Finances); Logerotte (Inst. Publ. et Beaux-Arts); Baïhaut (Trav. Publ.).

Second Ministère Jules Ferry (21 fév. 1883-6 avril 1885) [65] : Jules Ferry (Prés. du Conseil, Instr. Publ. et Beaux-Arts); Challemel-Lacour (Aff. Etr.); Martin-Feuillée (Justice); Waldeck-Rousseau (Intér. et Cultes); Tirard (Finances); Général Thibaudin (Guerre); Charles Brun (Marine et Col.); D. Raynal (Trav. Publ.); Hérisson (Commerce); Jules Méline (Agric.); H. Cochery (Postes, Télégr.).

Modification *1883*, 27 fév. : Martin-Feuillée (Justice et Cultes). 9 août : Vice-Amiral Peyron (Marine et Col.). 6

(61) 5 mois, 22 jours; 16 ministres.
(62) Nommé le 10 août, M. Legrand fit l'intérim.
(64) Nommé le 31 janvier.
(63) 23 jours; 14 ministres.
(65) 2 ans, 1 mois, 16 jours : 16 Ministres, 22 Ministres en tout.

oct. : Vice-Amiral Peyron (Guerre par intérim.). 9 oct. : Général Campenon (Guerre). 20 nov. : J. Ferry (Aff. Etr.); A. Fallières (Instr. Publique et Beaux-Arts). *1884*, 14 oct. : M. Rouvier (Commerce). *1885*, 3 janvier : Général Lewal (Guerre).

Sous-Secrétaires d'Etat *1883*, 27 fév. : Durand (Inst. Publ. et BeauxArts); Noirot (Justice), Margue (Intér.); Labuze (Finances); Baïhaut (Trav. Publ.). 22 sept. : Félix Faure (Marine et Col.). 17 oct. : Jean-Casimir Périer (Guerre). *1884*, 17 mai : Laroze (Intér.).

Premier Ministère Brisson (6 avril 1885-7 janvier 1886) [66] : Henri Brisson (Prés. du Conseil et Justice); De Freycinet (Aff. Etr.); Allain-Targé (Intér.); Clamagereau (Finances); Général Campenon (Guerre); Contre-Amiral Galiber (Marine et Col.); René Goblet (Instr. Pub.); Beaux-Arts et Cultes); Sadi-Carnot (Trav. Publ.); P. Legrand (Commerce); Sarrien (Postes et Télégr.); Hervé Magnon (Agric.).

Modifications *1885*, 16 avril : Sadi-Carnot (Finances, Trav. Publ.). 9 nov. : Lucien Dautresme (Commerce); Gomot (Agric.).

Sous-Secrétaires *1885* : Godefroy Cavaignac (Guerre). 21 avril (Finances). 28 avril : Armand Rousseau (Marine et Col.

Troisième Ministère de Freycinet (7 janvier-11 déc. 1886) [67] : De Freycinet (Prés. du Cons. et Aff. Etr.); Demole (Justice); Sarrien [68] (Intérieur); Sadi Carnot (Finances); Général Boulanger (Guerre); Contre-Amiral Aube (Marine et Col.); R. Goblet (Instr. Publ., Beaux-Arts, Cultes); Baïhaut (Trav. Publics); Ed. Leroy (Commerce, Industrie); J. Develle (Agric.); Granet (Postes et Télégr.).

Modification *1886*, 4 nov. : Ed. Millaud (Trav. Publics).

Sous-Secrétaires *1886*, 7 janvier : Ed. Turquet (Beaux-Arts). 15 janvier : Peytral (Finances); De la Porte (Marine et Col.); Bernard (du Doubs), Intérieur).

Ministère Goblet (11 décembre 1886-30 mai 1887) [69] : René

(66) Neuf mois; 14 ministres à l'origine, 16 ministres en tout.
(67) 11 mois, 4 jours; 15 ministres, 16 ministres.
(68) Nommé le 15 janvier 1886.
(69) 5 mois, 20 jours; 15 ministres.

Goblet (Président du Conseil, Intérieur et Cultes); Flourens (Affaires étrangères, nommé le 13 décembre); Dauphin (Finances); Général Boulanger (Guerre); Vice-Amiral Aube (Marine et Colonies); Berthelot (Inst. Pub. et Beaux-Arts); Edouard Millaud (Trav. Pub.); Ed. Lockroy (Commerce, Industrie); Jules Develle Agric.); Granet (Postes Tél.).

Sous-secrétaires (tous démissionnaires le 17 déc. 1886, sauf de la Porte) 1886, 11 décembre : Bernard (Int.); Peytral (Finances); Turquet (Beaux Arts); 17 décembre : de la Porte (Marine et Colonies).

Premier Ministère Rouvier (30 mai-12 décembre 1887) [70] : Maurice Rouvier (Président du Conseil et Finances); Mazeau (Justice); Flourens (Aff. Etrangères); de Hérédia (Tr. Publics); Dautresme (Commerce et Ind.); Barbe (Agric.); A Fallières (Inter.); Génér. Ferron (Guerre); Barbey (Marine et Col.); E. Spüller (Inst. Publ., Beaux-Arts et Cultes).

Modifications, 1887, 19 novembre : Première démission du Ministère Rouvier. 30 novembre : Retrait de la première démission sauf Mazeau, démissionnaire. A. Fallières (Justice et Int.). 1er décembre : Deuxième démission du Ministère Rouvier, retrait de la 2e démission.

Sous-secrétaires d'Etat, 7 juin 1887 : Eugène Etienne (Marine et Colonies).

Ve PRÉSIDENCE DE M. CARNOT
(3 décembre 1887-25 juin 1894)

Premier Ministère Tirard (12 décembre 1887-3 avril 1888) [71] : Tirard (Président du Conseil et Finances); A. Fallières (Justice); Flourens (Aff. Etr.); Sarrien (Int.); Général Logerot (Guerre); de Mahy (Marine et Colonies); Léopold Faye (Inst. Pub., Cultes et Beaux-Arts); E. Loubet (Trav. Pub.); L. Dautresme (Commerce et Ind.); Viette (Agric.).

Modifications, 1888, 5 janvier : Vice-Amiral Krantz (Marine et Colon.).

(70) 6 mois, 12 jours; 11 ministres.
(71) 3 mois, 22 jours; 11 ministres, 13 ministres en tout.

Sous-secrétaires, 1888, 5 janvier : Félix Faure (Marine et Colonies). 19 février : de la Porte (Marine et Colonies).

Ministère Floquet (3 avril 1888-22 février 1889) [72] : Charles Floquet (Président du Conseil et Int.); Ferrouillat (Justice et Cultes); R. Goblet (Aff. Etrang.); Peytral (Finances); de Freycinet (Guerre); Vice-Amiral Krantz (Marine et Colonies); Ed. Lockroy (Inst. Publ. et Beaux-Arts); Deluns-Montaud (Trav. Pub.); P. Legrand (Commerce et Ind.); Viette (Agric.).

Modifications, 1889, 5 février : Guyot-Dessaigne (Justice et Cultes).

Sous-secrétaires, 1888, 19 mai : Léon Bourgeois (Intérieur). 5 avril : de la Porte (Marine et Colonies).

Second Ministère Tirard (12 février 1889-17 mars 1890) [73] : Tirard (Président du Conseil, Commerce et Ind.); Thévenet (Justice et Cultes); Constans (démissionnaire le 1er mars 1890) (Intérieur); Ed. Spüller (Aff. Etrang.); M. Rouvier (Finances); de Freycinet (Guerre); Vice-Amiral Jaurès (Marine et Colonies); A. Fallières (Inst. Pub. et Beaux-Arts); Yves Guyot (Trav. Pub.); Léopold Faye (Agric.).

Modifications, 1889, 19 mars : Vice-Amiral Krantz (Marine et Colonies). 10 novembre : Barbey (Marine et Colonies). 1890, 19 mars : Léon Bourgeois (Intérieur).

Sous-secrétaires, 1889, 4 mars : Eugène Etienne (commerce, industrie et colonies).

Quatrième Ministère de Freycinet (17 mars 1890-27 février 1892) [74] : Freycinet (Président du Conseil et Guerre); A. Fallières (Justice et Cultes); A. Ribot (Aff. Etr.); Constans (Intérieur); M. Rouvier (Finances); Barbey (Marine); Léon Bourgeois (Inst. Publ. et Beaux-Arts); Yves Guyot (Trav. Pub.); J. Develle (Agric.); J. Roche (Commerce Ind. Colonies).

Sous-Secrétaires, 17 mars 1890 : Eugène Etienne (Colonies).

(72) 10 mois, 19 jours; 12 ministres à l'origine, 13 ministres en tout.
(73) 1 an, 23 jours; 11 ministres, 14 ministres.
(74) 1 an, 11 mois, 10 jours; 11 ministres.

Ministère Loubet (27 février-6 décembre 1892) [75] : Emile Loubet (Président du Conseil et Intérieur)); L. Ricard (Justice et cultes); A. Ribot (Aff. Etrang.); M. Rouvier (Finances); de Freycinet (Guerre); Godefroy-Cavaignac (Marine); Léon Bourgeois (Inst. Pub. et Beaux-Arts); Viette (Trav. Pub.); Jules Roche (Commerce, Industrie, Colonies); J. Develle (Agric.).

Modifications, 1892 (12 juillet) : A. Burdeau (Marine et Colonies).

Sous-secrétaires, 1892, 8 mars : Jamais (Colonies) (démissionnaire le 12 juillet, maintenu dans ses fonctions par décret du 13).

Premier Ministère Ribot (6 déc. 1892-11 janvier 1893) [76] : A. Ribot (Président du Conseil et Aff. Etrang.); Léon Bourgeois (Justice); E. Loubet (Intérieur); M. Rouvier (Finances); de Freycinet (Guerre); A. Burdeau (Marine et Colonies); Ch. Dupuy (Inst. Pub. Beaux-Arts et Cultes); Viette (Trav. Pub.); J. Siegfried (Commerce et Ind.); J. Develle (Agric.).

Modifications, 1892, 13 décembre : Tirard (Finances).

Sous-secrétaires, 1892, 6 décembre : Jamais (Colonies).

Deuxième Ministère Ribot, 11 janvier-4 avril 1893) [77] : A. Ribot Président du Conseil et Int.); Léon Bourgeois (Justice); J. Develle (Aff. Etrang.); Tirard (Finances); Général Loizillon (Guerre); Vice-Amiral Rieunier (Marine); Ch. Dupuy (Inst. Pub. Beaux-arts et cultes); Viette (Trav. Pub.); J. Siegfried (Commerce, Ind., Colonies); Viger (Ag.).

Sous-secrétaires, 1893, 17 janvier : Delcassé (Colonies).

Premier Ministère Ch. Dupuy, (4 avril-3 décembre 1893) [78] : Charles Dupuy (Président du Conseil et Int.); Guérin (Justice); J. Develle (Aff. Etrang.); Peytral (Finances); Général Loizillon (Guerre); Vice-Amiral Rieunier (Marine); R. Poincaré (Inst. Pub., Beaux-Arts et Cultes); Viette (Trav. Pub.); Terrier (Commerce, Ind. Colonies); Viger Agric.).

Sous-secrétaires, 1893, 4 avril : Delcassé (Colonies).

(75) 7 mois, 9 jours; 10 ministres à l'origine, 11 ministres en tout.
(76) 1 mois, 5 jours; 11 ministres, 12 ministres.
(77) 2 mois, 23 jours; 10 ministres.
(78) 8 mois, 10 ministres.

Ministère Casimir Périer (3 décembre 1893-30 mai 1894) [79] : Jean-Casimir Périer (Président du Conseil et Aff. Etrang.); Antonin (Justice); D. Raynal (Intérieur); A. Burdeau (Finances); Général Mercier (Guerre); Vice-Amiral Lefèvre (Marine); E. Spüller (Inst. Pub. Beaux-Arts et Cultes); Jonnart (Trav. Pub.); Marty (Commerce, Industrie et Colonies); Viger (Agric.).
Sous-secrétaires, 1893, 3 décembre : Maurice Lebon (Colonies).

VI[e] PRÉSIDENCE DE J. CASIMIR PÉRIER
(27 juin 1894-17 janvier 1895)

Deuxième Ministère Ch. Dubuy (30 mai 1894,-26 janvier 1895 [80] : Après la mort du Président Carnot, le 25 juin 1894, le Ministère Dupuy remet sa démission le 27 juin, selon la tradition parlementaire, au nouveau Président de la République, mais celui-ci donne aux Ministres démissionnaires une nouvelle investiture, sans aucune modification, Casimir Périer démissionne le 15 janvier 1895.
Ch. Dupuy (Président du Conseil, Intér. et Cultes); E. Guérin (Justice); G. Hanotaux (Aff. Etrang.); R. Poincaré (Finances); Général Mercier (Guerre); Félix Faure (Marine); Georges Leygues (Inst. Pub. et Beaux-Arts); Barthou (Trav. Pub.); Lourtier (Commerce Ind. Postes et Tél.); Viger (Agric.); Delcassé (Colonies).

VII[e] PRÉSIDENCE DE FÉLIX FAURE
(17 janvier 1895-16 février 1899)

Troisième Ministère Ribot (26 janvier-1[er] novembre 1895) [81] : A. Ribot (Président du Conseil et Finances); Trarieux (Justice); G. Leygues (Intérieur); G. Hanotaux (Aff. Etrang.); Général Zurlinden (nommé le 18 janvier) (Guerre); Vice-Amiral Besnard (Marine); R. Poincaré (Inst. Pub. Beaux-Arts et Cultes); Dupuy-Dutemps (Trav. Pub.); André Lebon (Commerce, Ind., Postes et Tél.); Godaud (Agric.); Chautemps (Colonies).

(79) 5 mois, 27 jours; 11 ministres.
(80) 7 mois, 26 jours; 11 ministres.
(81) 9 mois, 5 jours; 11 ministres.

Ministère Léon Bourgeois (1er novembre 1895-29 avril 1896) [82] : Léon Bourgeois (Président du Conseil et Intérieur); C. Ricard (Justice); Berthelot (Aff. Etrang.); Doumer (Finances); Godefroy-Cavaignac (Guerre); Ed. Lockroy (Marine); Combes (Inst. Pub. Beaux-Arts et Cultes); Guyot-Dessaigne (Trav. Pub.); Mesureur (Commerce; Ind., Postes et Tél.); Viger (Agric.); Guieysse (nommé par le décret du 4 novembre seulement). Colonies).

Modifications, 1896, 28 mars : Léon Bourgeois (Aff. Etrang.); Sarrien (Intérieur):

Ministère Méline (29 avril 1896-28 juin 1898) [83] : J. Méline (Président du Conseil et Agric.); Darlan (Justice); G. Hanotaux (Aff. Etrang.); Barthou (Intérieur); G. Cochery (Finances); Général Billot (Guerre); Vice-Amiral Besnard (Marine); A. Rambault (Instruction Publique, Beaux-Arts et Cultes); Turel (Travaux Publics); Henry Boucher (Commerce Ind. et Postes et Tél.). André Lebon (Colonies).

Modifications, 1897, 2 décembre : Milland (Justice). 1898, 31 mai : Hanotaux (Colonies) (par intérim à cause de la non réélection d'André Lebon).

Sous-secrétaires, 1896, 23 mai : Delpench (Postes et Tél.) (Création nouvelle).

Deuxième Ministère Brisson, (28 juin, 1er novembre 1898) [84] : H. Brisson (Président du Conseil et Int.); Sarrien (Justice et Cultes); Delcassé (Aff. Etrang.); Peytral (Finances); Godefroy-Cavaignac (Guerre); Ed. Lockroy (Marine); Léon Bourgeois (Instr. Pub. et Beaux-Arts); Tilloye (Trav. Pub.); Viger (Agric.); Maruéjouls (Commerce, Ind., Postes et Tél.); Trouillot (Colonies).

Modifications, 1898, 5 sept. : Général Zurlinden (Guerre). 17 septembre : Général Chanoine (Guerre); Jules Godin (Trav. Pub.).

Sous-secrétaires, 1898, 5 juillet : Vallé (Int.); Mougeot (Postes et Tél.).

Troisième Ministère Ch. Dupuy (1er novembre 1898-22 juin 1899) [85]. Ch. Dupuy (Président du Conseil, Int. et Cultes);

(82) 5 mois, 28 jours; 11 ministres à l'origine, 13 ministres en tout.
(83) 2 ans, 2 mois; 12 ministres, 14 ministres.
(84) 4 mois, 3 jours; 12 ministres, 15 ministres.

Lebret (Justice); Delcassé (Aff. Etrang.); Peytral (Finances); De Freycinet (Guerre); E. Lockroy (Marine); G. Leygues (Inst. Pub. et Beaux-Arts); Krantz (Trav. Pub.); Viger (Agric.); Delombre (Commerce, Ind. postes et Tél.); Guillain (Colonies).

Modifications, 6 mai 1899 : Camille Krantz (Guerre); Monestier (Trav. Pub.);

Sous-secrétaires, 1898, 4 novembre : Jules Legrand (Intérieur); Mougeot (Commerce, Ind. postes et Tél.).

VIIIe PRÉSIDENCE D'ÉMILE LOUBET
(18 février 1899-18 février 1906)

Ministère Waldeck-Rousseau (22 juin 1899-6 juin 1902) [86] : Waldeck-Rousseau (Président du Conseil Int. et Cultes; Monis (Justice); Delcassé (Aff. Etrang.); Joseph Caillaux (Finances); Général de Galliffet (Guerre); Général de Lanessan (Marine); Georges Leygues (Inst. Pub. et Beaux-Arts; Pierre Baudin (Trav. Pub.); Jean Dupuy (Agric.); A. Millerand (Commerce, Ind. Postes et Tél.); Decrais (Colonies).
Modifications, 1900, 29 mai : Général André (Guerre).
Sous-secrétaires, 1899, 24 juin : Mougeot (Postes et Tel.).

Ministère Combes (7 juin 1902, 23 janvier 1905) [87] : Emile Combes (Président du Conseil Int. et Cultes); Vallé (Justice); Delcassé (Aff. Etrang.); Rouvier (Finances); Général André (Guerre); Camille Pelletan (Marine); Chaumié (Instruc. Pub. et Beaux-Arts); Maŕuéjouls (Trav. Pub); Mougeot (Agric.); Trouillot (Commerce, Ind. postes et Tél.); Doumergue (Colonies).
Modifications, 1904, 15 novembre : Berteaux (Guerre).
Sous-Secrétaires, 1902, 7 juin : Besnard (Postes et Tél.).

Deuxième Ministère Rouvier, 23 janvier 1905-14 mars 1906). Maurice Rouvier (Président du Conseil et Finances); Eugène Etienne (Intérieur); Delcassé (Aff. Etrang.); Berteaux (Guerre); Thomson (Marine); Chaumié (Justice); Bienvenu-Martin (Inst. Pub., Beaux-Arts et Cultes); Dubief

(85) 7 mois, 21 jours; 13 ministres à l'origine, 14 ministres en tout.
(86) 2 ans, 11 mois, 16 jours; 12 ministres, 14 ministres.
(87) 2 ans, 7 mois, 21 jours; 12 ministres, 13 ministres.

(Commerce); Clémentel (Colonies); Ruau (Agric.); Gauttier (Trav. Pub.).
(1 an, 1 mois, 21 jours; 12 Ministres, 14 Ministres en tout).
Modifications, 1905, 12 novembre : Eugène Etienne (Guerre); Dubief (Intérieur); Trouillot (Commerce, Ind. et Postes et Tél.).
Sous-Secrétaires, 1905, 23 janvier : Merlot (Finances); Dujardin-Beaumetz (Beaux-Arts).

IX[e] PRÉSIDENCE DE A. FALLIÈRES
(18 février 1906-18 février 1913)

Ministère Sarrien (14 mars-25 oct. 1906) : Jean Sarrien (Président du Conseil et Justice); Léon Bourgeois (Aff. Etrang.); G. Clémenceau (Intérieur); R. Poincaré (Finances); Eug. Etienne (Guerre); Thomson (Marine); A. Briand (Inst. Pub. Beaux-Arts et Cultes); Barthou (Trav. Pub., Postes et Tél.); Doumergue (Commerce Ind. Travail); Ruau (Agric.); Georges Leygues (Colonies).
(7 mois, 11 jours; 14 Ministres).
Sous-secrétaires, 1906, 14 mars : Albert Sarreau (Int.); Dujardin-Beaumetz (Beaux-Arts); Bénard (Postes et Tél.).

Premier Ministère Clémenceau (25 octobre 1906-24 juillet 1909) : Georges Clémenceau (Président du Conseil et Int.); Guyot-Dessaigne (Justice); S. Pichon (Aff. Etrang.); Joseph Caillaux (Finances); Général Piquart (Guerre); Thomson (Marine); A. Briand (Inst. Pub. Beaux-Arts, Cultes); Barthou (Trav. Pub., Postes et Tél.); Doumergue (Commerce et Ind.); Ruau (Agric.); Milliès Lacroix (Colonies); Viviani (Travail et Prévoyance sociale : Création nouvelle).
(2 ans, 9 mois; 16 Ministres, 19 Ministres en tout).
Modifications, 1908, 4 janvier : A. Briand (Justice et Cultes); Doumergue (Inst. Pub. et Beaux-Arts); Cruppi (Commerce et Industrie). 22 octobre) : Alfred Picard (Marine).
Sous-secrétaires, 1906, 25 octobre : Albert Sarraut (Intérieur) Henry Chéron (Guerre); Dujardin-Beaumetz (Beaux-Arts); Simyan (Postes et Tél.). 1907, 20 juillet : Maujean (Intérieur).

Ministère Briand, 24 juillet 1909-2 novembre 1910) [88] : Aristide Briand (Président du Conseil, Int. et Cultes); Barthou (Justice); S. Pichon (Aff. Etrang.); G. Cochery (Finances); Général Brun (Guerre); Vice-Amiral Boué de Lapeyrère (Marine); Doumergue (Inst. Pub. et Beaux-Arts); A. Millerand (Trav. Pub., Postes et Tél.); Jean Dupuy (Commerce et Indust.); Ruau (Agric.); Trouillot (Colonies); Viviani (Travail et Prévoyance sociale).

Sous-secrétaires, R. Renoult (Finances); Albert Sarraut (Guerre); Dujardin-Beaumetz (Beaux-Arts); Henry Chéron (Marine).

Deuxième Ministère Briand (3 novembre 1910-21 février 1911) [89] : Aristide Briand (Président du Conseil Int. et Cultes); Girard (Justice); Pichon (Aff. Etrang.); Klotz (Finances); Puech (Trav. Pub.); J. Morel (Colonies); J. Dupuy (Commerce); Raynaud (Agric.); Laferre (Travail); M. Faure Inst. Pub.); Général Brun (Guerre); Amiral Boué de Lapeyrère (Marine).

Sous-secrétaires : Dujardin-Beaumetz (Beaux-Arts); Noulens (Guerre); Guist'hau (Marine); A. Lefèvre (Finances).

Modifications : 11 février 1911 : démission de A. Lefèvre, sous-secrétaire aux Finances; non remplacé).

Ministère Monis (2 mars 1911-23 juin 1911) [90] : Monis (Président du Conseil et Intérieur); Perrier (Justice); Cruppi (Aff. Etrang.); Général Berteaux (Guerre); Delcassé (Marine); Caillaux (Finances); Steeg (Inst. Pub.); Dumont (Trav. Pub.); Massé (Commerce); Pams (Agric.); Messimy (Colonies); Paul Boncour (Travail).

Sous-secrétaires : Emile Constant (Intérieur et Cultes); Malvy (Justice); Chaumet (P. T. T.); Dujardin-Beaumetz (Beaux-Arts).

Modifications, 21 mai 1911 : Général Goireau (Guerre), à la suite du décès du Général Berteaux.

Ministère Caillaux (27 juin 1911-11 janvier 1912) [91] : Caillaux (Président du Conseil, Intérieur et Cultes); Cruppi (Jus-

(88) 15 mois, 9 jours; 12 ministres.
(89) 4 mois, 24 jours; 12 ministres, 4 sous-secrétaires.
(90) 3 mois, 21 jours; 12 ministres, 4 sous-secrétaires.
(91)

tice); de Selves (Aff. Etrangères); Klotz (Finances); Messimy (Guerre); Delcassé (Marine); Steeg (Int. Pub.); Augagneur (Trav. Pub.); Couyba (Commerce); Pams (Agriculture); Lebrun (Colonies); R. Renoult (Travail).
Sous-Secrétaires : Malvy (Int.); R. Besnard (Finances); Chaumet (P. T. T.); Dujardin Beaumetz (Beaux-Arts); 9 janvier 1912 : Démission de M. De Selves qu'on n'arrive pas à remplacer.

Ministère Poincaré (14 janvier 1912-18 janvier 1913) [92] : Poincaré (Président du Conseil et Aff. Etrangères); Briand (Justice); Bourgeois (Travail); Steeg (Int.); Millerand (Guerre); Delcassé (Marine); Klotz (Finances); Guist'hau (Inst. Pub.); J. Dupuy (Trav. Pub.); Pams (Agriculture); F. David (Commerce); Lebrun (Colonies).
Sous-Secrétaires : P. Morel (Int.); Besnard (Finances); Léon Bérard (Beaux-Arts); Chaumet (P. T. T.).
Modifications : Incident du Paty de Clam, démission de M. Millerand. M. Lebrun (Colonies) prend la Guerre. M. Besnard est fait sous-secrétaire aux Finances et son sous-secrétariat est supprimé.

X[e] PRÉSIDENCE DE M. R. POINCARÉ
(18 février 1913-18 février 1920)

3[e] Cabinet Briand (21 janvier-18 mars 1913) [93] : Briand (Président du Conseil et Intérieur); Barthou (Justice); Steeg (Inst. Pub.); Etienne (Guerre); Baudin (Marine); Jonnart (Aff. Etragères); Klotz (Finances); J. Morel (Colonies); F. David (Agriculture); Guist'hau (Commerce); J. Dupuy (Trav. Pub.); R. Besnard (Travail).
Sous-Secrétaires : Morel (Int.); Bourely (Finances); Chaumet (P. T. T.); L. Bérard (Beaux-Arts).

Ministère Barthou (21 mars-2 décembre 1913) [94] : Barthou (Instruction Publique et Président du Conseil); Ratier (Justice); Pichon (Aff. Etrangères); Klotz (Intérieur); Etienne (Guerre); Baudin (Marine); Dumont (Finances); Masse

(92) 1 an, 4 jours; 12 ministres.
(93) 1 mois, 27 jours; 12 ministres.
(94) 8 mois, 10 jours; 11 ministres.

(Commerce); Clémentel (Agriculture)! J. Morel (Colonies); Chéron (Travail).

Sous-Secrétaires : Morel (Int.); Bourely (Finances); Bérard (Beaux-Arts); De Monzie (Marine Marchande).

Ministère Doumergue (8 décembre 1913-2 juin 1914) [95] : Doumergue (Président du Conseil et Affaires Etrangères); Bienvenu Martin (Justice); R. Renoult (Int.); Caillaux (Finances); Noulens (Guerre); Monis (Marine); Viviani (Inst. Pub.); Malvy (Commerce et Postes); F. David (Trav. Pub.); Raynaud (Agriculture); Lebrun (Colonies); Métin (Travail).

Sous-Secrétaires : R. Péret (Int.); Maginot (Guerre); Ajam (Marine Marchande); Jacquier (Beaux-Arts).

Modifications : R. Renoult (Finances); remplace Caillaux le 17 mars 1914 (Affaire Calmette-Madame Caillaux); Malvy (Int.); R. Péret (Commerce); suppression de son secrétariat à l'intérieur. 20 mars 1914 : Gautier (Sénateur) remplace à la Marine M. Monis démissionnaire.

4e *Ministère Ribot* (5 juin-12 juin 1914) [96] : Ribot (Président du Conseil et Justice); L. Bourgeois (Aff. Etrangères); Peytral (Int.); Clémentel (Finances); Delcassé (Guerre); Chautemps (Marine); Dessoye (Inst. Pub.); J. Dupuy (Trav. Pub.); M. Réville (Commerce); Dariac (Agriculture); Maunoury (Colonies); Abel (Travail).

Sous-Secrétaires : Le Cherpy (Int.); Guernier (Marine Marchande).

Ministère Viviani, 13 juin-26 août 1914) [97] :Viviani (Président du Conseil et Affaires Etrangères); Malvy (Int.); Bienvenu-Martin (Justice); Messimy (Guerre); Gauthier (Marine); Noulens (Finances); Augagneur (Inst. Pub.); Thomson (Commerce); Raynaud (Colonies); R. Renoult (Trav. Pub.); F. David (Agriculture); Couyba (Travail).

Sous-Secrétaires : Abel Ferry (Aff. Etrangères); Lauraine (Guerre); Jacquier (Int.); Dalimier (Beaux-Arts); Ajam (Marine Marchande).

(95) 6 mois, 24 jours; 11 ministres,
(96) 7 jours; 12 ministres.
(97) 2 mois, 13 jours; 12 ministres.

Modifications, 3 août 1914 : Augagneur (Marine), venant de l'inst. Pub.); A. Sarraut (Inst. Pub.).

2e *Ministère Viviani* (26 août 1914-29 octobre 1915) [98] : Viviani (Président du Conseil sans portefeuille); Briand (Justice); Malvy (Int.); Delcassé (Aff. Etrang.); Millerand (Guerre); Ribot (Finances); Sembat (Trav. Pub.) F. David (Agriculture); A. Sarraut (Inst. Pub.); Bienvenu-Martin (Travail); Jules Guesde (sans portefeuille).

Sous-Secrétaire : A. Ferry (Aff. Etrang.); Jacquier (Int.); Dalimier (Beaux-Arts).

Modifications, 13 octobre 1915 : Démission de M. Delcassé (Affaires Etrangères);

4e *Ministère Briand* (29 octobre 1915-12 décembre 1916) [99] : Briand (Président du Conseil et Affaires Etrangères); de Freycinet, Combes, L. Bourgeois, J. Guesde, Denys Cochin (Ministres sans portefeuille); Viviani (Justice); Galliéni (Général) (Guerre); Amiral Lacaze (Marine); Ribot (Finances); Malvy (Intérieur); Painlevé (Inst. Pub.); (Clémentel (Commerce); Méline (Agriculture); Sembat (Trav. Pub.); Métin (Travail); Doumergue (Colonies).

Sous-Secrétaires : A. Thomas (Munitions); Thierry (Intendance); Godart (Santé); Besnard (Aviation); Nail (marine marchande); Dalimier (Beaux-Arts); J. Cambon (secrétaire général aux Aff. Etrangères.

Modifications, 8 février : démission de M. Besnard (aéronautique). 22 février 1916 : M. Painlevé est nommé ministre de l'Inst. Publ. et des conventions. 16 mars 1916 : retraite (raison de santé) du Général Galliéni, Général Roques (Guerre); 1er avril 1916 : M. Denys Cochin (Ministre d'Etat et Ministre du blocus.

5e *Ministère Briand* (12 décembre 1916-14 mars 1917) [100] : Briand (Président du Conseil et Affaires Etrangères); Viviani (Justice et Inst. Pub.),; Ribot (Finances); Malvy (Int.); Général Lyautey (Guerre); Amiral Lacaze (Marine); A. Thomas (Armements); Herriot (Trav. Pub.); Transports,

(98) 14 mois, 3 jours; 14 ministres.
(99) 13 mois, 13 jours; 17 ministres.
(100) 3 mois, 5 jours; 10 ministres.

ravitaillements); Clémentel (Agric. Travail, Commerce et Industrie); Doumergue (Colonies).

Sous-Secrétaires : Dalimier (Justice et Inst. Pub.); Métin (Finances); Justin Godart (Guerre); Claveille (Trav. Pub., Transport, Ravitaillement); Roden (Agric., Com., Travail); J. L. Breton (Armement); Loucheur (Fabrication de Guerre).

Un Comité de Guerre au sein du Cabinet comprend MM. Briand, Ribot, A. Thomas, Lyautey et Lacaze.

Modification, 14 mars 1917 : Retraite du Général Lyautey; elle entraîne celle du Cabinet.

5e *Ministère Ribot* (20 mars-7 septembre 1917) [101] : Ribot (Président du Conseil et Affaires Etrangères); Viviani (Justice); Painlevé (Guerre); A. Thomas (Armement); Amiral Lacaze (Marine); J. Thierry (Finances); Malvy (Int.); Desplas (Trav. Pub.); Steeg (Inst. Pub.); Viollette (Ravit. Clémentel (Commerce); F. David (Agric.); L. Bourgeois (Travail); Maginot (Colonies).

Sous-Secrétariats : Métin (Finances); P. Besnard (Guerre); Justin Godart (Santé); Nail (Marine march.); Denys Cochin (Blocus); Roden (Mines); Loucheur (Munitions); J. L. Breton (Inventions); Claveille (Transports); Dalimier (Beaux-Arts); Daniel Vincent (Aviation).

Modifications, 2 août 1917 : l'Amiral Lacaze (Marine) et Denys Cochin (Blocus) se retirent. 10 août : M. Chauvet (Marine); et J. L. Dumesnil (Sous-secrétaire à la Marine); 31 et 1er septembre : démission de M. Malvy (Intérieur), remplacé par M. Steeg (Inst. Pub.).

Ministère Painlevé (13 septembre-13 novembre 1917) [102] : Painlevé (Président du Conseil et Guerre); Ribot (Aff. Etrang.); R. Péret (Justice); Steeg (Intérieur); Chaumet (Marine); Loucheur (Armement); Klotz (Finances); R. Besnard (Colonies); Claveille (Transports); D. Vincent (Inst. Pub.); Renard (Travail); Clémentel (Commerce); F. David (Agric.); Maurice Long (Ravitaillement); Franklin Bouillon (Missions à l'Etranger).

Membres du Comité de guerre, Ministres sans portefeuille : Barthou, Léon Bourgeois, P. Doumer, J. Dupuy.

(101) 5 mois, 18 jours; 14 ministres.
(102) 2 mois; 19 ministres, 11 sous-secrétaires.

Sous-secrétaires : J. Godart (Santé); J. L. Dumesnil (Aviation); Mounier (Administration générale); P. Massé (Contentieux, Justice militaire et Pensions); J . L. Breton (Inventions); V. Peytral (Intérieur); Bourély (Finances); R. Morel (Commerce); de Monzie (Marine marchande); Métin (Blocus); Dalmier (Beaux-Arts.).

Modifications, 22 octobre 1917 : tous les Ministres remettent leur démission à M. Painlevé pour lui permettre un remaniement. 24 octobre 1917 : la démission de M. Ribot, acceptée (Aff. Etrang.), il est remplacé par M. Barthou.

Deuxième Ministère Clémenceau (17 novembre 1917-18 janvier 1920) [103]; Clémenceau (Président du Conseil et Guerre); Nail (Justice); Pichon (Aff. Etrang.); Pams (Intérieur); Klotz (Finances); Jonnart (Blocus et Régions libérées); Lafferre (Inst. Pub.); Loucheur (Armements); Claveille (Trav. Pub. et Transports); G. Leygues (Marine); Clémentel (Commerce); V. Boret (Agric. et Ravitaillement); H. Simon (Colonies); Colliard (Travail).

Sous-secrétaires : Jeanneney (Guerre); A. Favre (Intérieur); Ignace (Justice militaire); J. Godart (Santé); Cels (Marine); J. L. Dumesnil (Aviation); Lémery (Marine marchande); Vilgrain (Ravitaillement).

Modifications, 23 novembre 1917 : retraite de M. Jonnart (Blocus et Régions libérées) : raison de santé, remplacé par M. Lebrun.

5 février 1918 : Démission de M. Godart (Santé), remplacé par M. Mourier Député.

3 mai 1917 : retraite de MM. Compère Morel et Bouisson du Ministère (Aviation).

25 novembre 1919 : Retraite de MM. Clémentel, Colliard, Lafferre, Morel, non réélus, le 16 novembre, remplacés le 27 novembre 1919 par MM. Bérard (Beaux-Arts); L. Dubois (Commerce); Le Trocquer (Sous-secrétaire aux Finances et liquidation des stocks) et Jourdain (Sous-secrétaire au Travail):

(103) 2 ans, 2 mois, 1 jour; 14 ministres, 8 sous-secrétaires.

XI[e] PRÉSIDENCE DE M. DESCHANEL
18 février 1920-23 septembre 1920

Ministère Millerand (19 janvier 1930-23 septembre 1920) [104] : Millerand (Président de Conseil et Aff. Etrang.); Lefèvre (Guerre); Landry (Marine); Lhopiteau (Justice); Marsal (Finances); Steeg (Intérieur); Isaac (Commerce); Ricard (Agric.); Le Trocquer (Trav. Pub.); A. Sarraut (Colonies); Honnorat (Inst. Pub. et Arts); Jourdain (Travail); J. L. Breton (Hygiène); Ogier (Régions libérées).
Sous-secrétaires : Ch. Reibel (Président du Conseil); R. David (Intérieur); E. Brousse (Finances); Thoumyre (Ravitaillement); Bignon (Marine marchande et Ports); Borrel (Forces Hydrauliques); L. Deschamps (P. T. T.); Quenille (Agric.); P. L. Flandin (Aéronautique); Coupart (Enseignement professionnel).

XII[e] PRÉSIDENCE DE M. A. MILLERAND
24 septembre 1920-13 juin 1924

Ministère Georges Leygues, (24 septembre 1920-11 janvier 1921) [105]. Même composition que le précédent, sauf M. Georges Leygues (Président du Conseil et Aff. Etrang.).
Sous-secrétaires : Même composition que le précédent.
Modifications, 16 décembre 1920 : Démission de M. A. Lefèvre (Guerre), remplacé par M. Raiberti Député.

Sixième Ministère Briand, (12 janvier 1921-12 janvier 1922) [106] : Briand (Président du Conseil et Aff. Etrag.); Bonnevay (Justice); Marraud (Intérieur); Doumer (Finances); Barthou (Guerre); Guisthau (Marine); L. Bérard (Inst. Pub. et Arts); Le Trocquer (Trav. Pub.); Dior (Commerce); Lefebvre de Prey (Agric.); A. Sarraut (Colonies); D. Vincent (Travail); Loucheur (Régions libérées); Leredu (Hygiène); Maginot (Pensions).
Sous-secrétaires : Tissier (Présidence du Conseil); Colrat (Intérieur); Paisant (Stocks); Laffont (P. T. T.) Laurent Eyrac (Aéron.); Rio (Marine marchande); Vidal (Ensei-

(104) 8 mois, 4 jours; 14 ministres, 10 sous-secrétaires.
(105) 3 mois, 18 jours; 24 ministres.
(106) 1 an.

gnement technique); Paris (Agric.); Lugol (Régions libérées).

Deuxième Ministère Poincaré (15 janvier 1922-26 mars 1924 [107] : Poincaré (Président du Conseil et Aff. Etrang.); Barthou (Justice et Alsace-Lorraine); Maunoury (Intérieur); de Lasteyrie (Finances); Maginot (Guerre et Pensions); Raiberti (Marine); H. Chéron (Agric.); L. Bérard (Inst. Pub.); Sarraut (Colonies); Peyronnet (Travail); Strauss (Hygiène); Le Trocquer (Trav. Pub.); Dior (Commerce); Reibel (Régions libérées).

Sur 19 membres, 12 sont du Cabinet précédent, une démission du Cabinet, le 24 mai 1923 (incident Cachin) est refusée.

Sous-secrétaires : Colrat (Présidence du Conseil et Aff. Etrang.); P. Laffont (P. T. T.); Rio (Marine marchande); L. Eynac (Aéronaut.); G. Vidal (Ens. techn.).

Troisième Ministère Poincaré (26 mars- 1er juin 1924) [108] : Poincaré (Président du Conseil et Aff. Etrang.); Lefebvre de Prey (Justice); de Selves (Intérieur); Maginot (Guerre); Bokanowski (Marine); F. Marsal (Finances); Loucheur (Commerce, Indust., P. T. T.); Le Trocquer (Trav. Publ.); H. de Jouvenel (Inst. Pub. et Arts); Colonel Fabry (Colonies); Capus (Agric); D. Vincent (Travail); L. Marin (Régions libérées).

Ministère François Marsal, (8-10 juin 1924) [109] : F. Marsal (Président du Conseil et Finances); A. Ratier (Justice); Lefebvre de Prey (Aff. Etrang.); de Selves (Intérieur); Maginot (Guerre); D. Ferry (Marine); Landry (Inst. Pub.); Flandin (Commerce); Capus (Agric.); Fabry (Colonies); Le Trocquer (Trav. Pub.); Jourdain (Travail); L. Marin (Régions libérées).

XIIIe PRÉSIDENCE DE M. G. DOUMERGUE
13 juin 1924

Ministère Herriot (14 juin 1924-10 avril 1925) [110]. Herriot (Président du Conseil et Aff. Etrang.); R. Renoult (Justice);

(107) 2 ans, 2 mois, 11 jours; 14 ministres, 5 sous-secrétaires.
(108) 2 mois, 6 jours; 13 ministres.
(109) 2 jours; 13 ministres.
(110) 9 mois, 26 jours; 14 ministres, 4 sous-secrétaires.

Chautemps (Intérieur); Clémentel (Finances); Général Nollet (Guerre); J. L. Dumesnil (Marine); François Albert (Inst. Pub.); Peytral (Trav. Pub.); Queuille (Agric.); Godard (Travail et Hygiène); Raynaldy (Commerce); Daladier (Colonies); Dalbiez (Régions libérées); Bovier-Lapierre).

Sous-secrétaires : de Moro-Giafferi (Ens. techn.); L. Eynac (Aéronaut.); P. Robert (P. T. T.); L. Meyer (Marine Marchande).

Modifications, 3 avril 1925 : M. de Monzie succède à M. Clémentel aux Finances.

Deuxième Ministère Painlevé (17 avril-26 octobre 1925) [111] : Painlevé (Président du Conseil et Guerre); Steeg (Justice); Briand (Aff. Etrang.); Schrameck (Intérieur); E. Borel (Marine); P. Laval (Trav. Pub.); Durafour (Travail); J. Caillaux (Finances); J. Durand (Agric.); Chaumet (Commerce); de Monzie (Inst. Pub.); A. Hesse (Colonies); Antériou (Pensions).

Sous-secrétaires. G. Bonnet (Président du Conseil); Ossola (Guerre); Daniélou (Marine marchande); Y. Delbos (Ens. techn. et Arts.); Jammy Schmidt (Régions libérées).

Commissaires Généraux : L. Eynac (Trav. Pub. Aéronaut.) Bénazet (Guerre Education physique).

Modifications, 11 août 1925 : de Monzie (Justice); Yvon Delbos (Inst. Pub.); Bénazet (Sous-Secrétaire à l'enseignement technique).

Troisième Ministère Painlevé (29 octobre-22 novembre 1925) [112] : Painlevé (Président du Conseil et Finances); Bonnet (Budget); Briand (Aff. Etrang.); Chautemps (Justice); Schrameck (Intérieur); Daladier (Guerre); Borel (Marine); De Monzie (Trav. Pub.); J. Durand (Agric.); D. Vincent (Commerce); L. Perrier (Colonies); Durafour (Travail); Antériou (Pensions); Y. Delbos (Inst. Pub.).

Sous-Secrétaires : Berthod (Présidence du Conseil); Daniélou (Marine marchande); Ossola (Guerre); L. Eynac (Aé-

(111) 6 mois, 9 jours; 13 ministres, 7 sous-secrétaires.
(112) 24 jours; 14 ministres, 7 sous-secrétaires.

ronaut.); J. Schmidt (Régions libérées); Bénazet (Ens. Techn.).

Haut-Commissaire : Levasseur (Habitation).

Septième Ministère Briand (28 novembre 1925-6 mars 1926) [113] : Briand (Président du Conseil et Aff. Etrang.); R. Renoult (Justice); Chautemps (Intérieur); Loucheur (Finances); Painlevé (Guerre); G. Leygues (Marine); Daladier (Inst. Pub.); de Monzie (Trav. Pub.); Durafour (Travail); J. Durand (Agric.); D. Vincent (Commerce); L. Perrier (Colonies); Jourdain (Pensions).

Sous-secrétaires : P. Laval (Président du Conseil); P. Morel (Finances); Ossola (Guerre); L. Eynac (Aéronaut.); Daniélou (Marine marchande); Chauvin (Régions libérées); Bénazet (Ens. Techn.).

Haut-Commissaire : Levasseur (Logements).

Modifications : 15 décembre 1925 : démission de M. Loucheur.

16 décembre : P. Doumer (Finances).

Huitième Ministère Briand (9 mars-15 juin 1926) [114] : Briand (Président du Conseil et Aff. Etrang.); P. Laval (Justice); Painlevé (Guerre); G. Leygues (Marine); Malvy (Intérieur); R. Péret (Finances); L. Perrier (Colonies); Lamoureux (Inst. Pub. et Arts); de Monzie (Trav. Pub.); D. Vincent (Commerce et P. T. T.); Durafour (Travail et Hygiène); J. Durand (Agric.); Jourdain (Pensions).

Sous-Secrétaires : Daniélou (Présidence du Conseil); Fallières (Finances); Ossola (Guerre); P. Morel (Régions libérées); L. Eynac (Aéronaut.); Roustan (Marine marchande); Bénazet (Ens. techn.).

Haut-Commissaire : Levasseur (Habitation).

Modifications : 8 avril 1926 : démission de M. Malvy (Intérieur), remplacé par J. Durand (Agric.;, remplacé par Binet député.

15 juin 1926 : démission de M. R. Péret (Finances), qui entraîne celle du Cabinet.

(113) 3 mois, 6 jours; 13 ministres, 8 sous-secrétaires, 1 haut-commissaire.

(114) 3 mois, 6 jours; 13 ministres, 8 sous-secrétaires, 1 haut-commissaire.

Neuvième Ministère Briand (23 juin-17 juillet 1926) [115] : Briand (Président du Conseil et Aff. Etrang.); Caillaux (Vice-prédence du Conseil et Finances); Laval (Justice); J. Durand (Intérieur); Général Guillaumat (Guerre); G. Leygues (Marine); Chapsal (Commerce); Nogaro (Inst. Pub.); D. Vincent (Trav. Pub.); F. Binet (Ag.); L. Perrier (Colonies); Durafour (Travail); Jourdain (Pensions).

Sous-Secrétaires : Daniélou (Président du Conseil); Piétri (Finances); Duboin (Trésor); Rameil (Ens. technique et Arts); Dutreil (Régions libérées); Valère (Marine marchande); L. Eynac (Aéronaut.); Colonel Picot (Guerre).

Haut-Commissaire : Levasseur (Habitations).

Deuxième Ministère Herriot (19-21 juillet 1926) [116] : Herriot (Président du Conseil et Aff. Etrang.); Colrat (Justice et Alsace); Chautemps (Intérieur); de Monzie (Finances); Painlevé (Guerre); R. Renoult (Marine); Daladier (Inst. Pub.); Loucheur (Commerce); Queuille (Agric.); Dariac (Colonies); A. Hesse (Trav. Pub.); Pasquet (Travail); Bonnet (Pensions).

Sous-Secrétaires : A. Milhaud (Aff. Etrang.); Jacquier (Trésor); P. Morel (Budget); Dumesnil (Guerre); Maître (Régions libérées); Mallarmé (Marine marchande); Bazile (Arts et Ens. techn.); Robaglia (Aéronaut.).

Quatrième Ministère Poincaré (23 juillet 1926-6 novembre 1928) [117] : Poincaré (Président du Conseil et Finances); Briand (Aff. Etrang.); Barthou (Justice); Sarraut (Intérieur); Painlevé (Guerre); Leygues (Marine); Herriot (Inst. Pub.); A. Tardieu (Trav. Pub.); Bokanowski (Commerce); L. Perrier (Colonies); Queuille (Agric.); Marin (Pensions); A. Fallières (Travail).

Les *Sous-Secrétariats* sont supprimés (Le 17 avril 1928 ont lieu des élections favorables au Ministère).

Modifications, 2 mai 1928 : Démission de M. Fallières non réélu.

1er juin 1928 : M. Loucheur remplace M. Fallières (Tra-

(115) 24 jours; 13 ministres, 9 sous-secrétaires.
(116) 2 jours; 18 ministres, 8 sous-secrétaires.
(117) 2 ans, 3 mois, 14 jours; 13 ministres, 3 nouveaux.

vail) et Hygiène); M. Oberkirch (Sous-Secrétaire au Travail).

3 septembre 1928 : Mort de M. Bokanowski.

14 septembre 1928 : L. Eynac (Air).

6 novembre 1928 : Démission de MM. Herriot, Sarraut, Queuille, et L. Perrier, radicaux, à la suite du vote du Congrès d'Angers — Elle entraîne la chute du Cabinet.

Cinquième Ministère Poincaré (11 novembre 1928-27 juillet 1929) [118] : Poincaré (Président du Conseil, sans portefeuille); Barthou (Justice); Briand (Aff. Etrang.); Chéron (Finances); A. Tardieu (Intérieur); Painlevé (Guerre); Leygues (Marine); Marraud (Inst. Pub.); Bonnefous (Commerce); Loucheur (Travail); Forgeot (Trav. Pub.); Hennessy (Agric.); Maginot (Colonies); L. Eynac (Aéronaut.); Antériou (Pensions).

Sous-Secrétaires : Germain Martin (P. T. T.); H. Pathé (Education physique); F. Poncet (Ens. techn. et Beaux-Arts); Oberkirch (Travail).

Le Cabinet se retire, le 27 juillet 1929, à cause de la santé du Président du Conseil.

Dixième Ministère Briand (30 juillet 1929-22 octobre 1929) : Briand (Président du Conseil et Ministre des Affaires Etrangères). Pour le reste c'est le cinquième Cabinet Poincaré sans M. Poincaré.

Premier Ministère Tardieu (3 novembre 1929-17 février 1930) [119] : Tardieu (Président du Conseil et Intérieur); Lucien Hubert (Justice); A. Briand (Affaires étrangères); Chéron (Finances); Maginot (Guerre); Leygues (Marine); Hennessy (Agriculture); Piétri (Colonies P. E. Flandin (Commerce); P. Marraud ,Instruc. Publique); Gallet (Pensions); Loucheur (Travail); Pernot (Travaux Publics); Laurent-Aynac (Air); Germain-Martin (P. T. T.); L. Rollin (Marine Marchande).

Sous-Secrétaires : Marcel Héraud (Présidence du Conseil); R. Manaut (Intérieur); Champetier de Ribes (Finances); Petsche (Guerre); Deligne (Marine); Serot (Agriculture); Mallarmé (Travaux Publics); A. Delmont (Colonies); Ober-

(118) 8 mois, 16 jours; 15 ministres, 4 sous-secrétaires.
(119) 3 mois, 14 jours; 16 ministres, 12 sous-secrétaires.

kirch (Hygiène); F. Poncet (Beaux-Arts); Barety (Enseignement Technique); H. Paté (Education Physique):

Premier Ministère Chautemps (21-25 février 1930) [120] : C. Chautemps (Président du Conseil et Intérieur); Steeg (Justice); A. Briand (Affaires étrangères); C. Dumont (Finances); Palmade (Budget); R. Besnard (Guerre); A. Sarraut (Marine); Jean Durand (Instruction publique et Beaux-Arts); Daladier (Travaux Publics); G. Bonnet (Commerce); Queille (Agricult.); Lamoureux (Colonies); Loucheur (Hygiène et Prévoyance sociale); Gallet (Pensions); L. Eynac (Air); Julien Durand (P. T. T.); Daniélou (Marine Marchande).

Sous-Secrétaires : Berthod (Présidence du Conseil); Marchandeau (Intérieur); Lambert (Guerre); Bellanger (Marine); Henry Paté (Education Physique); Bouysson (Beaux-Arts); Chabrun (Enseignement Tech.); Charlot (Travaux Publics); De Chapdelaine (Agriculture); Archimbaud (Colonies); Mario Roustan (Trav. Hygiène, Assurances sociales).

Deuxième Ministère Tardieu (mars 1930) [121] : Tardieu (Président du Conseil et Intérieur); R. Péret (Justice et V. P. du Conseil); Briand (Affaires Etrangères); Maginot (Guerre); J. L. Dumesnil (Marine); P. Reynaud (Finances); Germain-Martin (Budget); P. Marraud (Instruction Publique); Pernot (Travaux Publics); P. E. Flandin (Commerce); F. David (Agric.); P. Laval (Travail); Piétri (Colonies); L. Aynac (Air); Champetier de Ribes (Pensions); Mallarmé (P. T. T.); Rollin (Marine March.); D. Ferry (santé Publique).

Sous-Secrétaires : M. Héraud (Présidence du Conseil); Manaut (Intérieur); F. Poncet (Economie Nationale); Falcoz (Travaux Publics); Rio (Marine); Ricolfi (Guerre); Cathala (Travail); Lautier (Beaux-Arts); Lillaz (Enseignement Tech.); Sérot (Agriculture); Petsche (Finances); A. Delmont (Colonies); Morinaud (Education Physique); Oberkirch (Commerce); Baréty (Budget).

Haut-Commissaire : Gaston Gérard (Tourisme).

(120) 4 jours; 17 ministres, 11 sous-secrétaires.
(125) 18 ministres, 15 sous-secrétaires, 1 haut-commissaire.

INDEX DES ABREVIATIONS BIBLIOGRAPHIQUES LES PLUS COURANTES DANS CET OUVRAGE.

R. D. P. : Revue du Droit Public.

R. Pol. et Parl. : Revue Politique et Parlementaire.

Duguit : Traité : Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, 2 éd.

Esmein et Nézard 1921 : Esmein et Nézard : Eléments de Droit Constitutionnel, 1921.

Esmein et Nézard 1929 : Esmein et Nézard : Eléments de Droit Constitutionnel, 1927-1929.

Mayoux op. cit : Mayoux : de la solidarité ministérielle, thèse 1918.

J. Clos op. cit. : J. Clos : de la responsabilité des ministres, thèse.

Gigout op. cit : Gigout : la théorie de la responsabilité des ministres, thèse.

Chronique Const. : Chronique Constitutionnelle.

Trad. Fr. : Traduction française.

Erskine May op. cit. ou Const. Hist. : Constitutionnal History of England (en anglais).

Hauriou, Précis 1923 : Précis de Droit Constitutionnel, 1923.

H. Hervieu op. cit. : H. Hervieu, « Les Ministres ».

Dupriez op. cit. : Dupriez, « Les Ministres », 1898.

Anson : Law and custon ou Anson Loi et Pratique const. de l'Angl. : Anson loi et coutume constitutionnelles de l'Angleterre. : en anglais ou (trad. fr.) dans sa traduction française.

J. Barthélémy, introd. du rég. parl. : Introduction du Régime parlementaire en France 1904.

Moreau : pour le rég. parl. : Pour le régime parlementaire.

L. Lowell, rapports entre le droit et l'opinion : même titre à compléter de « en Angleterre au XIX^{e} siècle ».

Ch. de Chanlaire, op. cit : la responsabilité des ministres, thèse.

Dicey, op. cit., trad. Jéze : Dicey : Introduction à l'étude du droit constitutionnel, traduction Jéze.

Ostrogorski, op. cit. : Ostrogorski, la démocratie et l'organisation des partis politiques.

Lapradelle, cours de droit const. : cours de droit constitutionnel, 1912.

Todd (Walpole), trad. fr. : œuvres de Todd, édition Walpole, trad. française.

Barthélémy et Duez, op. cit. : Traité élémentaire de droit constitutionnel, 1926.

Carbon, op. cit. : pratique constitutionnelle de la France, Thèse 1926.

Marc Régl , op. cit. : la coutume en droit public interne, thèse.

Bagehot, op. cit. : Bagehot, la constitution anglaise, trad. Guillaumin.

J. O., Déb. Parl. : Journal Officiel, Débats Parlementaires.

Hanotaux, op. cit. : Histoire de la France contemporaine.

P. Barrière, op. cit. : le droit public français pendant la 1re période de la guerre, thèse.

R. Poincaré au service de la France, I : le lendemain.
II : les Balkans en feu.
III : l'Europe sous les armes.
IV : l'union sacrée.
V : l'invasion.

R. Brunet, op. cit. : la constitution allemande du 11 août 1919.

Ed. Vermeil, op. cit. : la constitution de Weimar.

Redslob, op. cit., 1924 : Le Régime Parlementaire.

Errera, op. cit. : Traité de Droit Public Belge.

O. Orban, op. cit. : le droit constitutionnel de la Belgique.

Mirkine Guetzevitch, op. cit., R. D. P., 1928 : « les nouvelles tendances du droit constitutionnel ».

R. Bonnard, op. cit., R. D. P., 1913 : de l'homogénéité et solidarité ministérielles dans Revue du droit public, 1913.

Sibert, op. cit. : le 1er Ministre en Angleterre, thèse.

TABLE DES MATIERES

Pages

I. — Avant propos.

La crise du parlementarisme 1
Les attaques que suscite l'institution de l'unité du Cabinet 4

II. — Introduction

Définitions — Notions préliminaires 7

I. — *Nécessité de certaines explications terminologiques* ... 7

II. — *Nécessité de définir ce que c'est que le régime parlementaire* 8

1) La thèse moniste — sa conception de la nature juridique de la fonction ministérielle : le ministre serait l'élu, le délégué du Parlement — critique 12

2) La thèse dualiste 24

1. — Théorie de la prépondérance de l'exécutif 27
2. — Théorie de la prépondérance des Chambres 31
3. — Théorie de l'équilibre de la compénétration et de l'égalité théorique des deux pouvoirs 31

III. — *La Responsabilité Ministérielle* 34

1. — La responsabilité civile des ministres 34
2. — La responsabilité pénale des ministres 37
3. — La responsabilité politique des ministres 41

a) est-elle « res facti » ou « res juris » 41
b) origine de la responsabilité politique 43
c) fondement de la responsabilité politique 43
d) étendue de la responsabilité politique 45
e) devant quels organes existe la responsabilité politique 45
f) procédés de mise en jeu de la responsabilité politique 46
1° Moyens indirects de mise en jeu 48
2° Moyens directs de mise en jeu 50
g) importance primordiale de l'institution de la responsabilité politique dans le régime parlementaire 52
h) une conséquence de la responsabilité politique des ministres, le caractère politique de la fonction ministérielle 52
i) les deux formes individuelle et collective de la responsabilité politique 56
j) le sens de la notion de « solidarité ministérielle » 57

Pages

IV. — *Le Principe de l'Unité Politique du Cabinet* 61
La notion de politique générale 63
Critères proposés entre la « politique générale » du Cabinet et l'action individuelle des ministres 64
A) D'après la nature ou l'importance d'un acte, ses qualités intrinsèques 64
1° D'après la nature politique ou administrative d'un acte 64
2° D'après le fait que l'acte rentre dans la compétence d'un seul ou de plusieurs départements 66
3° D'après l'importance de l'acte (synthèse des deux critères précédents) 66
B) D'après le fait que l'acte manifeste ou non l'action collective du Cabinet 67
1° Selon qu'effectivement l'acte a été posé ou résolu par le Cabinet ou par un seul ministre 67
2° Selon qu'il manifeste ou non la doctrine politique du Cabinet 68
C) Le criterium de la distinction de la politique générale et de l'action individuelle manque de netteté — On confond sous cette seule appellation deux notions différentes 69
1° Origine historique de cette confusion 70
2° La Constitution française et les auteurs la font 70
3° Il y a lieu de distinguer nettement 1) le système doctrinal commun du Cabinet de 2) l'ensemble des questions politiques d'intérêt général 71
4° Conclusion de cette étude terminologique 73

PREMIERE PARTIE

LA THÉORIE DE L'UNITÉ POLITIQUE DU CABINET

I. — *Plan de l'ouvrage* 75

CHAPITRE I

La Théorie de l'unité politique du Cabinet, les éléments de cette unité. Généralités 79
Section I. — La théorie de l'homogénéité doctrinale du Cabinet : a) définition — b) conditions de réalisation — les partis — c) nécessité de l'homogénéité doctrinale, avantages d'une large homogénéité 80
Section II. — La théorie de l'unité d'action du Cabinet : a) définition et nécessité — b) difficulté de sa réalisation 86

Pages

Section III. — La théorie de la responsabilité collective du Cabinet ou de la « solidarité ministérielle » — a) définition — b) conditions de réalisation 89

Section IV. — Des moyens par lesquels peut-être poursuivie la réalisation de l'unité politique du Cabinet 91

a) Moyens tendant à assurer un choix des ministres, tel qu'ils aient autant de chances que possible de s'entendre entre eux et avec le Parlement 1er Choix des ministres dans le Parlement — 2° Choix de ses collaborateurs par le président du conseil 92

b) Moyens par lesquels s'établit l'accord des ministres sur les grandes lignes de l'action gouvernementale : la déclaration ministérielle .. 93

c) Moyens par lesquels se maintient l'unité du Cabinet grâce à l'établissement d'organismes de direction et de collaboration : 94

1° Le Chef du Cabinet 94

2° Le Conseil des ministres 96

CHAPITRE II

Origines de l'institution de l'unité politique du Cabinet .. 98

Section I. — Origine en Angleterre 100

1° Etablissement progressif de l'homogénéité doctrinale et de l'unité d'action du Cabinet 100

2° Etablissement progressif de la responsabilité collective du Cabinet 102

Section II. — Introduction en France du principe de l'unité politique du Cabinet 108

CHAPITRE III

Des formes diverses de l'institution de l'unité politique du Cabinet 117

Section I. — Plusieurs formes en sont concevables 117

A) Diverses modalités concevables : a) Etendues diverses qu'est susceptible de présenter « ratione personarum » le principe de l'unité du Cabinet 119

b) Etendues diverses qu'il peut présenter « ratione materiare » 121

B) Modalités concevables mais qui doivent être éliminées comme contraires aux principes parlementaires 124

Section II. — Diverses conceptions de l'unité politique du Cabinet, réalisées dans les institutions ou la pratique constitutionnelle des états 126

1° La forme allemande et prussienne de l'unite du Cabinet 126

Pages

2° La forme franco-anglaise de l'unité du Cabinet 128
3° Le war Cabinet 135

CHAPITRE IV

Fondement de l'institution de l'unité politique du Cabinet ..
Il est tout politique 138

CHAPITRE V

De la place que tient la théorie de l'unité du Cabinet dans l'organisation parlementaire 141
Il la domine toute entière 141
Section I. — L'idée d'unité du Cabinet domine l'organisation intérieure du gouvernement
1° Rôle du conseil des ministres 142
2° Rôle du chef du Cabinet 144
a) au sein du Cabinet 145
b) dans ses rapports avec le chef de l'Etat .. 150
c) dans ses rapports avec le Parlement 150
Section II. — L'idée d'unité du Cabinet domine la théorie des rapports que doivent entretenir les grands organes constitutionnels 152
1) Elle domine la conception parlemsntaire des rapports du Cabinet et du chef de l'Etat 152
1° Nomination des ministres 154
2° Dissolution 157
3° Droit de promulgation 158
4° Nature de la participation du pouvoir, du chef de l'Etat. 160
II) Elle domine la conception parlementaire du rôle du gouvernement et de ses rapports avec le Parlement 164
III) Elle domine aussi la conception parlementaire du rôle du Parlement 168

DEUXIEME PARTIE

L'APPLICATION DE L'INSTITUTION DE L'UNITÉ POLITIQUE DU CABINET A LA PRATIQUE DES DIFFÉRENTS ÉTATS PARLEMENTAIRES 171

Titre I

Notions générales, plan de l'étude 173

Titre II

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

La pratique de l'unité politique du Cabinet dans des régimes constitutionnels imparfaitement parlementaires 176

Pages

Section I. — Dans les pays, dont le régime, s'orientant vers le parlementarisme, reste imprégné d'un pouvoir personnel du chef de l'Etat 176
I) Dans l'ancien Empire d'Autriche 176
II) Dans l'ancienne Hongrie 179
III) Dans la Turquie des Sultans 180
IV) Au Japon 180
V) La pratique allemande avant 1918 n'a rien de parlementaire 181
Section II. — Dans les pays dont le régime, consacrant certains aspects du parlementarisme ,s'oriente vers le régime conventionnel 182
I) L'Autriche 182
II) La Chine 183
III) La Prusse 184

Titre III

De l'application du principe de l'unité du Cabinet dans les pays parlementaires 186

A

Dans le seul pays qui consacre la conception germanique de l'unité du Cabinet, En Allemagne 186
Section I. — Les Institutions 186
— *II.* — La Pratique 189

B

Dans les pays où l'institution de l'unité du Cabinet est conçue par les institutions, selon la forme franco-anglaise 199

I

Dans les pays où l'existence d'un petit nombre de partis permet la pratique du « gouvernement de parti 199

CHAPITRE I

En Angleterre — Plan 200
Section I. — Comment se réalise en Angleterre l'unité du *Cabinet* 200
a) réalisation de l'homogénéité doctrinale 201
b) — l'unité d'action 205
c) — la solidarité ministérielle 208
Section II. — Conséquences de la saine réalisation de l'unité du Cabinet sur la pratique parlementaire anglaise 209
a) l'instabilité gouvernementale est évitée 209
b) saine application des conséquences de l'unité du Cabinet en ce qui concerne les rôles respectifs des organes constitutionnels 215

Pages

a) Rapports du Cabinet et de la couronne 216
b) — — et du Parlement 217

Section III. — Critiques qui se sont fait jour contre la pratique parlementaire anglaise — ce qui a été fait pour l'améliorer 220

1° Critiques contre l'idée de gouvernement de de parti 220
2° Nombre trop considérable des membres du Cabinet 221

Section IV. — Conclusion 226

CHAPITRE II

En Belgique 227

Section I. — l'unité du Cabinet, telle qu'elle se réalise dans la vie constitutionnelle de la Belgique 227

a) Dans la période qui précède 1916 228
b) Depuis 1916 228

Section II. — Conséquences de cette réalisation, d'abord très large, puis réduite, de l'unité du Cabinet belge sur la pratique parlementaire 231

CHAPITRE III

La pratique de l'unité du Cabinet en Roumanie, en Norvège, aux Pays-Bas, au Danemark et en Espagne 233

Section I — En Roumanie 233
— *II* — En Norvège 235
— *III* — Aux Pays-Bas 235
— *IV* — Au Danemark 236
— *V* — En Espagne 237

II

L'Application de la conception Franco-Anglaise de l'unité du Cabinet dans les pays où l'existence d'un trop grand nombre de partis n'a permis que la pratique des « gouvernements de coalition » 244

A

La Pratique Parlementaire des pays étrangers vivant ou ayant vécu sous le régime des coalitions 246

Section I — L'Italie 246
— *II* — La Yougo-Slavie 251
— *III* — La Pologne 252
— *IV* — La Grèce 253
— *V* — La pratique de l'unité du Cabinet dans quelques autres pays 255

Pages

B

La Pratique de l'Institution de l'unité du Cabinet dans la vie constitutionnelle française 257

I

Le Rôle que jouent en France les grands organes constitutionnels. Est-ce celui que leur assigne le principe de l'unité du Cabinet ? 259

CHAPITRE I

Du Rôle que joue en France le Chef de l'Etat 261
a) sens de l'évolution de ce pouvoir 261
b) Ce n'est pas une véritable autorité 262
c) Pouvoir de nomination et de révocation des ministres 263
d) Pouvoir de demander une 2e délibération 265
e) Le droit de dissolution 265
f) L'irresponsabilité 268
g) Correction de sa pratique française en ce qui touche au « pouvoir de conseil » du chef de l'Etat 269
h) Comment s'exerce en France ce pouvoir de conseil .. 271
i) Conclusion, correction des rapports entre le chef de l'Etat et le Cabinet, au point de vue de l'unité de ce dernier 273

CHAPITRE II

Du Rôle que joue le gouvernement dans la pratique constitutionnelle française contemporaine 274
Section I. — L'instabilité gouvernementale en France .. 274
Section II. — Le défaut d'autorité du gouvernement 280
Section III. — Le défaut d'unité de nos Cabinets 286
A) L'homogénéité du Cabinet, telle qu'elle se réalise 286
B) L'unité d'action du Cabinet telle qu'elle se réalise 292
a) L'autorité du chef du Cabinet reste grande cependant 293
b) Le conseil des ministres, son action 296
c) Jusqu'à quel point l'unité d'action du Cabinet se réalise-t-elle ? 297
C) La solidarité ministérielle 300
1) Remaniements ministériels 301
2) Chutes collectives dissimulant la désolidarisation du Cabinet 302

CHAPITRE III

Du Rôle que joue le Parlement dans la pratique constitutionnelle française, contemporaine 307
a) Le Parlement domine le Cabinet 310
b) Il se substitue à lui parfois 312
c) Interventions individuelles des parlementaires dans l'administration 312

Pages

II

A quelles causes attribuer les vices de la pratique parlementaire française ? 315

CHAPITRE I

La vraie cause s'en trouve dans l'état du milieu politique 316

Sections I. — Les partis français sont trop nombreux ... 316

Tableau des résultats des élections législatives, depuis 1900 318

Section II. — L'indiscipline des partis est extrême 321

CHAPITRE II

Il existe un désaccord entre l'état du milieu politique français et la conception franco-anglaise de l'unité du Cabinet, celle-ci ne peut être réalisée dans des Cabinets de coalition 324

CONCLUSION

Le sort du régime parlementaire en France est lié à une restauration de l'autorité et, par conséquent, de l'unité gouvernementale 327

APPENDICE

De divers projets de réforme visant la conception constitutionnelle française de l'unité du Cabinet 333

Section I. — Généralités 333

Section II. — D'un certain nombre de projets de réformes, ayant pour but la refonte des institutions constitutionnelles françaises en ce qui concerne la responsabilité politique, surtout collective des ministres 335

I) Généralités 335

II) Projets envisageant la suppression de la responsabilité collective 336

III) Projets envisageant la simple restriction de la responsabilité collective 337

a) Points communs entre ces projets. 1) Distinction du technique et du Politique 337

2) L'idée du règne des compétences 337

b) Les deux formes diverses que présentent ces projets. 338

c) Critique. — L'idée fondamentale qui les inspire est fausse 339

Section III. — La réforme des mœurs serait le vrai remède — une certaine refonte de l'institution de l'unité politique du Cabinet est cependant, susceptible d'y aider — Lignes directrices d'une telle réforme 341

Tableau des ministères successifs sous la Restauration, Louis Philippe, la 3e République 347

Index des Abréviations bibliographique les plus courantes .. 383

IMP. LES PRESSES MODERNES, 45, RUE DE MAUBEUGE, PARIS
ATELIERS A REIMS (MARNE)